

Messaggio

numero

7128

data

7 ottobre 2015

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa popolare legislativa generica del 2 ottobre 2014 presentata da STAN - Società Ticinese per l'Arte e la Natura "Un futuro per il nostro passato: per un'efficace protezione del patrimonio culturale del territorio ticinese"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

come preannunciato con lettera 11 febbraio 2015, il Consiglio di Stato prende posizione sull'iniziativa citata a margine.

1.

Con decreto 8 gennaio 2015, la Cancelleria dello Stato ha dichiarato riuscita l'iniziativa sopra citata - con 14'774 firme attestata -, presentata il 2 ottobre 2014 e pubblicata sul FU n. 82 del 14 ottobre 2014 (pag. 8708).

L'iniziativa chiede una modifica della legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1) basata sui seguenti principi.

- **Politica d'informazione**

Il Consiglio di Stato promuove la conoscenza dei beni culturali immobili da parte di tutta la popolazione, favorendone l'identificazione con il proprio ambiente di vita e contribuendo, in tal modo, allo sviluppo sostenibile e lungimirante del Paese.

- **Inventario dei beni culturali protetti**

È istituito un inventario cantonale dei beni culturali protetti (IBCP).

Il Cantone cura l'allestimento e l'aggiornamento.

L'inventario comprende le categorie di beni protetti previste dall'art. 3 cpv. 2 Legge cantonale sulla protezione dei beni culturali (LBC).

L'Inventario deve comprendere anche i comparti edificati e non edificati censiti dall'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) che rispondono ai requisiti dell'art. 2 Legge cantonale sulla protezione dei beni [culturali] (LBC).

L'iscrizione nell'IBCP esplica effetti vincolanti per chiunque.

- **Sostegno finanziario**

Il Cantone e i Comuni partecipano ai costi di manutenzione, conservazione e restauro dei beni culturali iscritti nell'IBCP.

- **Misure d'urgenza**

Entro sei mesi dall'accettazione dell'iniziativa il Consiglio di Stato pubblica un Elenco provvisorio dei beni culturali immobili da proteggere.

Sono da iscrivere i beni immobili d'importanza cantonale (IBC) in attesa d'iscrizione; e quelli finora designati d'importanza locale protetti o da proteggere, nonché i comparti edificati e non edificati censiti dall'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS).

L'Elenco provvisorio è aggiornato costantemente.

L'Elenco provvisorio è assimilato a una zona di pianificazione (art. 27 LPT) della durata di cinque anni prorogabile secondo la legge.

- **Obbligo di ripristino**

Qualsiasi alterazione non autorizzata di un bene culturale iscritto nell'elenco provvisorio o nell'IBCP comporta l'obbligo di ripristino integrale.

2. VERSO UNA SIGNIFICATIVA MODIFICA DELLA LBC

Questa iniziativa popolare rappresenta l'ultimo di diversi atti, volti a mettere in discussione l'efficacia della LBC e a proporre opportuni adattamenti.

2.1

La 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”*, chiedeva un rapporto dettagliato, Comune per Comune, sulla situazione della protezione dei beni culturali cantonali e locali in relazione alle procedure di Piano Regolatore; inoltre, chiedeva al Consiglio di Stato di introdurre le basi legali necessarie per proteggere, in maniera adeguata, gli insediamenti rilevati dall'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS); infine, sollecitava la presentazione di un messaggio per conferire alla Commissione cantonale dei beni culturali (CBC) la facoltà di annullare le decisioni edilizie che comportano la distruzione o la manomissione dei beni culturali immobili.

Tale mozione è stata parzialmente accolta dal Gran Consiglio il 13 novembre 2013, conformemente alle conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione (cfr. VGC 2013/2014, pagg. 2535 segg., pag. 2543), con cui si auspicava (1) 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; (2) che, come accaduto in altri Cantoni, venga rafforzata la portata giuridica dell'ISOS, evocandolo nella nostra legislazione, e (3) 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 (Rapporto della Commissione della legislazione n. 6180R del 9 ottobre 2013, pag. 5).

2.2

Analoghe considerazioni sono state espresse dalla mozione 17 giugno 2013 di Fiorenzo Dadò e cofirmatari, *“Per un'efficace politica di salvaguardia del patrimonio storico architettonico del Cantone Ticino e più particolarmente per la salvaguardia di Villa Galli, detta La Romantica, a Melide”*, alla quale il Consiglio di Stato ha dato riscontro con messaggio n. 6837 del 10 luglio 2013.

2.3

Il 12 dicembre 2013, la CBC ha indirizzato al Consiglio di Stato una proposta di modifica puntuale della LBC, con la quale si metteva l'accento sulla necessità di migliorare, in particolare, la tutela dei beni culturali locali e le misure cautelari, per impedire la perdita di beni degni di protezione, ma non ancora protetti.

Il 5 febbraio 2014, il Consiglio di Stato ha incaricato il Dipartimento del territorio di approfondire le proposte riguardo a una modifica della LBC. A sua volta, il Dipartimento ha costituito al suo interno un gruppo di lavoro, che ha valutato la LBC nel suo complesso, senza limitarsi agli aspetti sollevati dalla CBC, ma tenendo presenti i precitati atti parlamentari e successivamente l'iniziativa popolare di cui qui si tratta (nel frattempo lanciata), oltre che, soprattutto, l'esperienza maturata in oltre 18 anni di attività con questo strumento legislativo. Da questo lavoro d'analisi e di riflessione è scaturito il progetto di revisione della legge e del suo regolamento d'applicazione (regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004; RBC, RL 9.3.2.1.1) qui annesso (allegato 1).

2.4

A diciotto anni dall'entrata in vigore della LBC, questo Consiglio riconosce che la sensibilità nei confronti del nostro patrimonio culturale è accresciuta, come sono aumentate l'incisività e la velocità di trasformazione del tessuto edificato. D'altro canto, com'è logico, gli anni trascorsi hanno permesso di verificare l'efficacia delle norme elaborate a suo tempo. Sulla base di queste esperienze, si ritiene che si debba entrare in materia di una significativa modifica della LBC. Pertanto, questo Consiglio ha recepito il progetto di modifica normativa elaborato dal gruppo di lavoro dipartimentale (*supra*, 2.3); esso viene qui proposto quale possibile rimedio ai problemi d'applicazione riscontrati, oltre che per migliorare complessivamente la tutela della nostra eredità culturale. Nel contesto dell'iniziativa popolare che qui ci occupa, esso rappresenta inoltre una possibile concretizzazione dei principi espressi dagli iniziattivisti - nella misura in cui sono condivisi -, come pure quale alternativa per i casi in cui si ritiene di non poter concordare con la loro visione.

3. UNA VISIONE RETROSPETTIVA SULL'ATTUALE LEGGE

Prima di entrare nel merito dell'iniziativa e del progetto di modifica legislativa condiviso da questo Consiglio, sono opportuni una visione retrospettiva e un giudizio sull'attuale legge.

3.1 I principi della LBC

La LBC costituì senza alcun dubbio un'innovazione radicale rispetto alla previgente legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946 (LMS). Sul piano dei contenuti, grazie ad essa si è passati dalla nozione di "*monumento*", inteso quale oggetto qualificato dalla bellezza, dalla rarità o dall'antichità, a quella più ampia di "*bene culturale*", comprendente tutte le testimonianze dell'attività creativa dell'uomo nelle sue varie espressioni, che rivestono interesse per la collettività (come ad esempio le testimonianze della civiltà rurale, per lungo tempo considerate minori; cfr. art. 2 LBC, cfr. PATRIZIA CATTANEO BERETTA, La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in: RDAT I-2000, pagg. 139 segg., pag. 145). Sul piano formale, la tutela dei beni culturali immobili è concepita come "*protezione integrata*", da attuare nel contesto della pianificazione del territorio; la protezione dei beni culturali mobili è invece affidata principalmente alle

istituzioni culturali riconosciute (cfr. artt. 20 seg. LBC; CATTANEO BERETTA, op. cit., pagg. 151 seg.). Il bene culturale diviene un elemento fondamentale del paesaggio costruito ed elemento identitario.

Le nuove concezioni culturali e normative hanno comportato un notevole mutamento di prospettiva nell'approccio alla materia: nuove tipologie di beni culturali, un'attenzione diversa da parte della pianificazione (centralità dei beni culturali nella gestione territoriale), una maggiore responsabilizzazione degli enti pianificanti (i Comuni, ma anche il Cantone).

3.2 L'applicazione della legge dal 1997 al 2015

3.2.1 Riforma amministrativa

L'entrata in vigore della nuova legge ha comportato la riorganizzazione dell'Ufficio dei beni culturali (UBC), al cui interno sono stati creati tre servizi, ciascuno dei quali responsabile di settori specializzati: il Servizio Archeologia (accertamenti archeologici, verifica domande di costruzione, conservazione dei reperti), il Servizio Inventario (allestimento censimento, istituzione tutele) e il Servizio Monumenti (verifica restauri e domande di costruzione). Questa strutturazione costituisce lo strumento indispensabile per rispondere alle nuove esigenze e affrontare in modo efficace i compiti assegnati all'UBC (cfr. art. 38 RBC).

Tuttavia, nel corso degli anni è divenuto sempre più impegnativo far fronte al carico di lavoro sia straordinario (es. istituzione del sistema informativo dei beni culturali; SIBC; *infra*, 3.2.2 a, cc) sia corrente (es. individuazione dei beni culturali d'interesse cantonale da proteggere e istituzione delle tutele, artt. 15, 17, 31 e 32 RBC; gestione delle domande di costruzione relative a beni culturali protetti o nel perimetro di rispetto e dei progetti di restauro, artt. 19 seg. RBC; ecc.), e questo a causa di vari fattori: per la (giustamente) crescente quantità dei beni culturali da seguire, per le aumentate esigenze professionali e tecniche nei differenti settori, per la necessità di coadiuvare i Comuni, financo sopperendo a loro compiti (cfr. *infra*, 3.2.2 d), per la qualità delle domande di costruzione, sovente molto carente dal punto di vista del rispetto dei valori monumentali.

Tenuto conto delle competenze sviluppate in seno all'UBC, le sue dimensioni e la sua organizzazione, il ruolo della Commissione beni culturali (CBC) risulta in parte superato (cfr. *infra*, 5.2).

3.2.2 Protezione dei beni culturali

a) Strumenti conoscitivi e operativi

In relazione all'istituzione della protezione, assumono particolare rilevanza due strumenti gestiti dal Servizio inventario: il *censimento* e l'*inventario* dei beni culturali.

aa) Il *censimento* non è disciplinato dalla legge, ma solo all'art. 31 RBC; esso raccoglie e coordina tutte le informazioni relative ai beni culturali mobili e immobili esistenti sul territorio cantonale. Per sua natura, non può essere considerato esaustivo - perché non tutto il territorio cantonale, a tutt'oggi, è stato analizzato in maniera omogenea e compiuta - ed è dunque in costante evoluzione e arricchimento. D'altra parte, esso non conferisce la certezza che tutti i beni censiti presentino valori tali da farli effettivamente considerare degni di protezione. Fatte queste premesse, si può affermare che il censimento costituisce un prezioso strumento operativo, che aiuta a decidere con cognizione di causa quali beni culturali sono meritevoli di protezione, ma i cui risultati devono essere verificati, affinati e, se del caso, completati.

bb) Per contro, l'*inventario* dei beni culturali (art. 42 LBC, 32 RBC) costituisce l'elenco dei beni culturali *protetti* d'interesse cantonale (che sostituisce l'elenco dei monumenti storici ed artistici della previgente LMS), d'interesse locale (solo in minima parte presenti nei piani regolatori comunali prima del 1997) e dai beni da proteggere in caso di conflitto armato e catastrofe.

cc) Il censimento e l'*inventario* sono consultabili mediante il *Sistema informativo dei beni culturali* (SIBC), sviluppato dal 2003 e divenuto operativo nel 2006 (cfr. UFFICIO DEI BENI CULTURALI, L'*inventario* dei beni culturali del Canton Ticino, Bellinzona 2009). Con questo strumento, l'UBC è in grado di fornire a Comuni e pianificatori, su richiesta, i dati di censimento (art. 12 RBC), oltre che di fornire consulenza a studiosi, scuole, istituzioni culturali e a tutti coloro che si occupano o si interessano del patrimonio architettonico e artistico del Cantone. Nella banca dati del SIBC sono attualmente presenti ca. 96'000 schede (corrispondenti a 124'000 oggetti, vale a dire edifici, manufatti, parti architettoniche e opere d'arte mobili e immobili) (si veda tabella allegato 2), di cui 4'593 immobili con una protezione in vigore (1'341 cantonali, 3'252 locali) e 2'920 per i quali è stata formulata una proposta ufficiale di tutela (317 cantonali, 2'603 locali); gli oggetti mobili protetti sono 375.

b) Stato delle procedure di protezione

aa) Ai sensi dell'art. 20 LBC, l'istituzione formale della protezione dei beni culturali immobili avviene nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali: la decisione di istituire la tutela dei beni culturali d'interesse cantonale è presa dal Consiglio di Stato in sede d'approvazione del piano, mentre quella relativa ai beni culturali d'interesse locale spetta al legislativo comunale. A seguito dell'entrata in vigore della tutela, i beni culturali (protetti) vengono inseriti nell'*inventario* (art. 42 LBC).

bb) Sin dall'entrata in vigore della legge, l'istituzione delle opportune protezioni è stata perseguita avvalendosi di atti pianificatori già avviati dai Comuni per altri motivi: revisioni generali e varianti dei piani regolatori e dei piani particolareggiati. Concretamente, l'autorità cantonale ha sempre indicato, di regola nell'esame preliminare, ma anche in sede d'approvazione dell'atto pianificatorio (ai sensi della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, LALPT, BU 1990, 365, e poi della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, Lst, RL 7.1.1.1; cfr. art. 15 cpv. 2 RBC), gli immobili d'interesse cantonale da proteggere, esprimendosi anche sulle proposte di tutela di quelli d'interesse locale. In alcuni casi è stato richiesto l'avvio di un'apposita procedura pianificatoria (art. 15 cpv. 3 RBC), come pure in casi singoli è stata disposta d'ufficio la protezione di beni d'interesse cantonale, nel contesto dell'approvazione governativa dell'atto pianificatorio (cfr. art. 15 cpv. 4 prima frase RBC). Per contro, non è mai stato applicato l'art. 15 cpv. 4 seconda frase RBC, che autorizza il Cantone a sostituirsi al Comune inadempiente, trattandosi peraltro di una norma esecutiva sprovvista di una chiara e solida base legale a livello di legge formale.

cc) Non in tutti i Comuni è stato possibile condurre a buon fine la revisione e la verifica degli inventari dei beni culturali, con una protezione adeguata e completa dei beni culturali presenti; inoltre in taluni casi le revisioni sono state eseguite solamente per alcuni comparti territoriali specifici. Tenuto conto della situazione descritta, a tutt'oggi si può considerare terminata la revisione degli inventari dei beni culturali di sole 27 sezioni comunali su 250 (cfr. tabella allegato 3); terminata, ma non conclusa, perché alcune tipologie di beni meritevoli di protezione possono non essere ancora state compiutamente indagate, sia perché - più in generale - il trascorrere del tempo e l'evoluzione della sensibilità culturale porta naturalmente a considerare degni di protezione nuovi oggetti (cfr. *infra*, c).

c) Beni culturali d'interesse cantonale

aa) Il processo di identificazione e di patrimonializzazione dei beni culturali, in particolare di quelli d'interesse cantonale, non è meccanico, ma dettato da molteplici fattori, quali l'importanza storica e intellettuale del progettista, l'unicità del manufatto, la sua integrità, ecc.; inoltre esso logicamente presuppone una visione complessiva e generale dei contenuti monumentali esistenti sull'intero territorio cantonale. Ciò ha condotto ad avviare un'analisi sistematica (sulla base dei dati del censimento e dell'inventario ISOS) per tipologie di beni culturali, a partire da quelli finora poco o per nulla considerati: i torchi; gli edifici e i manufatti del Moderno (1920-1980; categoria particolarmente esposta al pericolo di distruzione e manomissione; cfr. UFFICIO DEI BENI CULTURALI, *La tutela del Moderno nel Cantone Ticino*, Bellinzona 2012); gli insediamenti. Altre tipologie, che l'estensione del concetto di bene culturale impone di considerare, attendono di essere indagate: ad esempio l'architettura storicistica ed eclettica, l'archeologia industriale, ecc.

D'altro canto, la pressione edilizia cui è sottoposto (specie negli ultimi anni) il territorio cantonale, soprattutto quello urbano, come pure l'esigenza di coordinare l'istituzione delle protezioni all'interno di procedure pianificatorie comunali (*supra*, b), ha comportato molto più spesso la proposta di tutele cantonali di immobili di eccezionale valore, ma senza aver condotto particolari analisi specialistiche e territoriali.

bb) Il *modus operandi* qui descritto, oltre che *supra* (b), è chiaramente insoddisfacente, per vari motivi. (1) La necessità di attestarsi su atti pianificatori comunali induce a una visione frammentaria e parziale, mentre per i beni d'interesse cantonale sarebbe di grande importanza una visione complessiva, su tutto il territorio cantonale. (2) Il lavoro dell'UBC di identificazione degli immobili di cui proporre la protezione non può essere efficacemente programmato, ma deve adattarsi e reagire all'iniziativa e ai tempi di atti pianificatori comunali che, di regola, perseguono altri obiettivi con altre esigenze temporali. (3) Anche nei casi in cui si dispone di uno studio complessivo, per tipologia (es. Moderno), è insoddisfacente non poter disporre una protezione simultanea e completa di tutti gli oggetti identificati, ma perseguire una loro tutela separata, a dipendenza del Comune di ubicazione e delle procedure pianificatorie in atto, con tempi e esiti diversi. (4) La durata (in alcuni casi anche oltre i dieci anni) e l'impegno amministrativo richiesto dall'istituzione delle protezioni nell'ambito di atti pianificatori comunali sono eccessivi; la tempistica di tutto l'iter non può essere controllata che in parte dall'autorità cantonale (dipendendo in larga misura dai tempi delle autorità comunali). Quest'ultimo aspetto può comportare (5) anche problemi di salvaguardia di beni culturali non ancora protetti, ma minacciati da demolizione o alterazione, con la necessità di adottare e rinnovare delle misure cautelari, con evidenti limiti giuridici e temporali (oltre che un ulteriore aggravio procedurale non indifferente).

Una situazione analoga si riscontra per i perimetri di rispetto di beni d'interesse cantonale (art. 22 LBC), che hanno sostituito le non meglio definite "*adiacenze dei monumenti*" o i "*perimetri di protezione dei monumenti*" istituiti con la previgente LMS; tali perimetri perseguono lo scopo di consentire la verifica degli interventi sugli immobili adiacenti ai beni protetti, come pure di eventuali modifiche del terreno, al fine di assicurare che essi non abbiano a compromettere o pregiudicare i beni culturali protetti (attualmente 214 in vigore, 117 in proposta).

cc) Tutto ciò ha complicato non solo il lavoro dell'UBC, ma anche quello dei servizi dipartimentali competenti in materia di pianificazione territoriale. È doveroso in ogni caso segnalare come l'istituzione di tutele cantonali e dei relativi perimetri di rispetto, nella stragrande maggioranza dei casi non sia stata sostanzialmente contestata dai Comuni.

In ogni caso, oggi i beni culturali immobili d'interesse cantonale in vigore sono 1'341, mentre 317 sono in proposta (cfr. tabella allegato 4). Questi dati non riflettono comunque la grande disomogeneità nella politica di protezione dei beni culturali d'interesse cantonale, dovuta da una parte al fatto che non tutti in tutti i Comuni sono stati adottati dei documenti pianificatori atti alla loro protezione e dall'altro perché non è stato possibile eseguire analisi tipologiche generali sul patrimonio cantonale. Il Servizio inventario dell'UBC, impegnato su più fronti (cfr. anche *infra*, d), sta accumulando notevoli ritardi.

d) Beni culturali d'interesse locale

aa) In base alla LBC, i Comuni sono competenti per l'istituzione della protezione dei beni immobili d'interesse locale (cfr. art. 20 cpv. 2 LBC). Ciò implica anche il dovere di esperire un'indagine seria e approfondita, finalizzata al reperimento di oggetti d'importanza locale, meritevoli di tutela a testimonianza del patrimonio storico-architettonico esistente (cfr. art. 15 cpv. 1 e 2 RBC; LORENZO ANASTASI / DAVIDE SOCCHI, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS (in seguito: La protezione del patrimonio costruito), in: RtiD I-2013 pagg. 327 segg., pagg. 367 seg. e rif.). Di fatto, in questi anni i Comuni non hanno svolto queste valutazioni, ma hanno atteso che l'UBC fornisse loro un elenco ragionato dei beni culturali meritevoli di protezione locale; nonostante non fosse un compito cantonale, questo servizio è stato fornito per fare in modo che potessero entrare in vigore il prima possibile delle protezioni adeguate. Va tuttavia osservato che questo lavoro di analisi richiede molto tempo, assorbe in modo importante le risorse dell'UBC e non può essere svolto in tempi ragionevoli per tutti i Comuni che ne fanno richiesta. Si stima che proseguendo in questo modo, senza un impegno attivo da parte dei Comuni, l'istituzione delle tutele locali richiederà ancora molti anni, forse anche decenni.

bb) I riscontri dati dai Comuni agli elenchi forniti dall'UBC sono stati molto differenti: in molti casi i poteri esecutivi e legislativi comunali hanno seguito le indicazioni del Cantone, in altri solo parzialmente; infine in taluni casi essi si sono opposti - arrivando sino a negare la tutela (rispettivamente in taluni casi a permettere la demolizione) di beni culturali di riconosciuto valore, pur se non tale da giustificare una protezione cantonale - o sono restati inattivi. Solo in rarissimi casi sono stati inoltre inseriti a piano regolatore perimetri di rispetto per i beni culturali locali.

Pertanto, anche per quanto concerne la protezione dei beni culturali d'interesse locale si riscontra un'importante disomogeneità, perché sono molti i Comuni che non hanno ancora ottemperato ai loro compiti di tutela e perché, fra quelli che lo hanno fatto, sono notevoli le differenze nell'estensione e nel contenuto delle protezioni.

Oggi i beni culturali d'interesse locale formalmente tutelati sono 3'252, mentre in proposta ve ne sono altri 2'603 (cfr. tabella allegato 5).

cc) A fronte dell'impegno profuso dall'autorità cantonale, ciò è chiaramente insoddisfacente. Questa situazione ha pure evidenziato alcune criticità della legge. Innanzitutto, (1) non vi è un chiaro metodo che i Comuni debbano seguire per l'identificazione dei beni degni di protezione e il consolidamento della tutela (cfr. LORENZO ANASTASI / DAVIDE SOCCHI, Conseguenze finanziarie della protezione di beni culturali immobili (in seguito: Conseguenze finanziarie), in: RtiD I-2014 pagg. 403 segg., pagg. 417 seg.); poi, (2) il Cantone difficilmente ha la possibilità giuridica di correggere d'ufficio scelte di protezione (rispettivamente di *non* protezione) manifestamente inadeguate - dovendo rispettare l'autonomia comunale - e (3) difficilmente può (nonostante l'art. 15 cpv. 4 RBC)

sostituirsi a un Comune inadempiente (sulle possibilità e i limiti dell'intervento cantonale cfr. ANASTASI / SOCCHI, La protezione del patrimonio costruito, pagg. 367 seg.).

e) Beni archeologici

A questo proposito è opportuno segnalare soprattutto l'esigenza di istituire le zone di interesse archeologico (non disciplinate in legge, ma solo all'art. 16 RBC). Si tratta di aree all'interno delle quali sono presenti vestigia o se ne presume l'esistenza - in base alla Mappa archeologica del Canton Ticino, allestita dall'UBC -, e in cui ogni intervento suscettibile di modificare lo stato del fondo deve essere notificato all'UBC con un preavviso di almeno 30 giorni.

Come per i beni culturali immobili, l'istituzione delle zone d'interesse archeologico avviene mediante il loro inserimento nei piani regolatori comunali (art. 16 RBC). Si sono pertanto riscontrate difficoltà analoghe a quelle sopra esposte, come pure problemi di coordinamento procedurale nel caso di zone site sul territorio di più Comuni o regolate da diversi atti pianificatori (attualmente 237 in vigore, 83 in proposta).

3.2.3 Interventi sui beni protetti

a) Beni culturali d'interesse cantonale

aa) Qualunque intervento suscettibile di modificare l'aspetto o la sostanza di un bene protetto deve essere sottoposto all'UBC, che decide sentita la CBC (artt. 24 LBC, 19 RBC). Concretamente, la gestione di queste pratiche è svolta dal Servizio monumenti; per i beni d'interesse cantonale, esso si occupa della valutazione dei progetti e delle modalità d'intervento, seguendone l'*iter* procedurale: preavviso sulle domande e sulle notifiche di costruzione concernenti beni protetti o all'interno dei relativi perimetri di rispetto, accompagnamento dell'intera procedura edilizia (opposizioni, ricorsi, esperimenti di conciliazione). Inoltre, si occupa anche della gestione dei sussidi cantonali e federali e della vigilanza dei cantieri. Si tratta di un lavoro specialistico molto importante, perché l'approccio al restauro deve essere diversificato a dipendenza delle tipologie d'immobile, dei materiali, delle tecnologie recenti, della necessità di adattamento alle esigenze del vivere contemporaneo, ecc.; è d'acchito comprensibile come, ad esempio, gli interventi su una chiesa settecentesca siano assai diversi da quelli su una casa d'appartamenti degli anni '60, su un ponte o su un edificio rurale in legno.

bb) L'aumento delle domande di costruzione degli ultimi anni e la progressione in termini numerici dei beni protetti d'interesse cantonale, rende sempre più impegnativa l'attività del servizio; si può indicare in ca. 650 le domande di costruzione valutate e in ca. 60 i cantieri seguiti ogni anno.

Dal punto di vista del Servizio monumenti, si osserva inoltre che la durata della procedura d'istituzione della protezione - sovente molto lunga - comporta spesso la necessità di pronunciarsi su domande di costruzione concernenti oggetti degni di protezione, ma non ancora protetti. Ne consegue un accresciuto onere amministrativo per l'adozione delle opportune misure di salvaguardia.

b) Beni culturali d'interesse locale

Per gli interventi sui beni culturali d'interesse locale è previsto un obbligo d'autorizzazione da parte dell'UBC, senza tuttavia che ne siano esplicitamente precisate la portata e le condizioni (artt. 25 LBC, 20 RBC). Di fatto, si tratta di un regime analogo a quello previsto per i beni d'interesse cantonale (senza però che sia obbligatorio il coinvolgimento della CBC, cfr. art. 25 cpv. 2 LBC); pure analogo è l'impegno necessario per l'analisi degli

interventi. A questo proposito si deve purtroppo constatare che spesso i progetti sui beni d'interesse locale non sono conformi alle tecniche d'intervento e la relativa documentazione è carente, anche perché elaborati da operatori privi di esperienza nel campo del restauro. Ciò complica ulteriormente il lavoro dell'UBC; oltretutto, non sempre le sue indicazioni vengono seguite da proprietari, operatori e direzione lavori. E' comprensibile che in questa situazione il Servizio difficilmente sia in grado di gestire adeguatamente le pratiche amministrative relative ai beni culturali locali.

3.2.4 Beni archeologici

Il Servizio archeologia è stato vieppiù sollecitato e attivo nella tutela dei beni archeologici (dagli insediamenti alle necropoli, senza dimenticare le strutture di culto o fortificate), grazie all'istituzione delle zone d'interesse archeologico, strumenti che permettono un miglior controllo degli interventi edilizi là dove si presume la presenza di vestigia (cfr. *supra*, 3.2.2 e). A questo proposito si segnala che negli ultimi cinque anni la crescita edilizia ha portato il Servizio a intervenire anche in terreni di grande estensione (al di sopra di 1'000 mq, fino ad un massimo di 8'000 mq), con conseguenti problemi nella programmazione di sondaggi e nella realizzazione dello scavo.

Relativamente alla concessione di scavo a terzi (progetti di ricerca condotti da università o associazioni di categoria), si rileva che la legge non regola l'esigenza di richiedere al concessionario una garanzia finanziaria per la conservazione e il restauro dei reperti mobili e immobili riportati alla luce, oltre che per i costi dello scavo archeologico. Si tratta di una lacuna da colmare.

4. RISPOSTA AI PRINCIPI DELL'INIZIATIVA POPOLARE

Alla luce di tutto quanto precede, è possibile affrontare i principi su cui si articola l'iniziativa popolare, anticipando anche riflessioni e proposte elaborate - in maniera organica e completa - dal gruppo di lavoro dipartimentale di cui si è detto sopra (2.3, 2.4).

4.1 Politica d'informazione

a) Il primo principio promosso dall'iniziativa popolare in discussione mira a promuovere *la conoscenza dei beni culturali immobili da parte di tutta la popolazione, favorendone l'identificazione con il proprio ambiente di vita e contribuendo, in tal modo, allo sviluppo sostenibile e lungimirante del Paese.*

Questo principio - condiviso dallo scrivente Consiglio - è già oggi codificato all'art. 1 LBC, giusta il quale la legge *regola la protezione e la valorizzazione dei beni culturali e ne promuove la conoscenza ed il rispetto.* Il compito di promozione è affidato al Consiglio di Stato e al Municipio (art. 6 cpv. 1 LBC); più concretamente, l'art. 5 cpv. 1 RBC stabilisce che l'UBC - se necessario con la collaborazione di altri servizi cantonali - collabori con i Municipi e gli altri enti pubblici (segnatamente i patriziati, le parrocchie e le associazioni), per la conoscenza, il rispetto e la promozione dei beni culturali mobili e immobili.

A mente nostra, questo impianto normativo recepisce già correttamente la proposta dell'iniziativa; nell'allegato progetto di revisione della legge (in seguito pLBC) e del regolamento (in seguito pRBC) si è comunque proposto un aggiornamento agli artt. 6 cpv. 1 pLBC e 5 cpv. 1 e 2 pRBC, volto ad una maggiore esaustività e congruenza con la disciplina (cfr. allegato 1).

4.2 Inventario dei beni culturali protetti

Questo punto dell'iniziativa, formalmente relativo all'inventario dei beni culturali protetti, contiene in realtà temi diversi, che è opportuno suddividere per maggiore chiarezza: istituzione di un inventario cantonale dei beni culturali protetti (4.2.1); categorie e contenuti dell'inventario (4.2.2); istituzione della protezione: modalità e competenze (4.2.3).

4.2.1 Istituzione di un inventario cantonale dei beni culturali protetti

L'iniziativa pare proporre l'istituzione *ex novo* di un inventario cantonale dei beni culturali protetti, quando questo strumento esiste già (cfr. *supra*, 3.2.2 a, *bb*) ed è disciplinato dagli artt. 42 seg. LBC e 32 seg. RBC. Vero è, tuttavia, che spesso si riscontra una certa confusione fra *l'inventario* - in cui sono iscritti solo i beni culturali per i quali la protezione è già stata istituita, ed è quindi già in vigore - e il *censimento*, nel quale sono raccolte informazioni sui beni culturali non ancora protetti; quest'ultimo non è codificato in legge, ma solo nel regolamento (art. 31 RBC), peraltro in modo assai embrionale (*supra*, 3.2.2 a, *aa*). Pertanto, il progetto di revisione allegato propone di mettere ordine nella materia, provvedendo inoltre alle disposizioni di dettaglio oggi mancanti.

L'art. 42 pLBC disciplina il censimento, inteso quale strumento - costantemente aggiornato - che raccoglie le informazioni disponibili relative ai beni culturali mobili e immobili esistenti sul territorio cantonale (cpv. 1). Trattandosi di dati non verificati, relativi ad oggetti non ancora protetti, e dei quali non vi è neppure certezza sulla dignità di protezione (cfr. *supra*, 3.2.2 a, *aa*), si ritiene che esso non debba costituire un documento pubblico, ma che il suo accesso debba essere limitato a chi dimostri un interesse legittimo (cpv. 3): concretamente si pensa a studiosi, scuole, istituzioni culturali, ecc. Naturalmente, il censimento costituisce uno strumento indispensabile per l'individuazione dei beni immobili di cui valutare la protezione, anche a livello locale; in questo senso, l'art. 31 pRBC stabilisce che i suoi dati devono essere trasmessi ai Municipi (cpv. 3). Per il resto, a livello di regolamento, si precisa che il censimento è allestito e aggiornato dall'UBC, in collaborazione con gli altri servizi cantonali e con i Comuni (art. 31 cpv. 1 pRBC) e che esso non conferisce garanzia di esaustività (art. 31 cpv. 2 pRBC).

4.2.2 Categorie e contenuti dell'inventario

a) Per gli iniziativaisti, l'inventario deve comprendere le categorie di beni protetti previste dall'art. 3 cpv. 2 LBC; si tratta dei beni (protetti) immobili d'interesse cantonale (lett. a), d'interesse locale (lett. b), dei mobili appartenenti a privati o a enti pubblici (lett. c) e dei mobili appartenenti ad istituzioni culturali riconosciute.

A questo proposito, si nota avantutto che l'iniziativa mantiene la fondamentale distinzione fra immobili d'interesse cantonale e locale (art. 3 cpv. 2 lett. a e b LBC). Nel progetto di revisione allegato, si prevedono unicamente delle precisazioni - puntuali, ma significative - a livello di regolamento.

- All'art. 2 cpv. 1 lett. b pRBC, si evidenzia come le vestigia e i siti archeologici siano a priori beni immobili d'interesse cantonale, ciò che oggi è solo indirettamente desumibile dagli artt. 34 segg. LBC.
- Soprattutto, nell'ottica di un rafforzamento della protezione dei beni culturali d'interesse locale, l'art. 2 cpv. 2 pRBC identifica come tali tutti i beni culturali immobili che non siano d'interesse cantonale; in questo modo, non è necessario valutare e giustificare l'interesse che essi rivestono (o meno) per la collettività locale - come esige invece l'art.

2 cpv. 2 dell'attuale RBC. (Per altre misure a sostegno della protezione dei beni d'interesse locale cfr. *infra*, 4.2.3, c).

b)

aa) L'iniziativa propone inoltre che l'inventario comprenda anche i comparti edificati e non edificati censiti dall'ISOS che rispondono ai requisiti dell'art. 2 LBC. Con questo si richiede, implicitamente, che siano protetti, siccome beni culturali, gli insediamenti che *“rivestono interesse per la collettività, in quanto testimonianze dell'attività creativa dell'uomo in tutte le sue espressioni.”* (cfr. art. 2 LBC).

Al proposito, si osserva che l'attuale ordinamento giuridico già consente la protezione degli insediamenti, nel loro complesso - indipendentemente dal valore monumentale delle singole costruzioni che li compongono (ciò che è avvenuto, ad esempio, con la protezione del nucleo di Fusio, quale bene culturale immobile d'interesse cantonale ai sensi della LBC; cfr. ANASTASI / SOCCHI, *La protezione del patrimonio costruito*, pagg. 354 e 366). La prima frase dell'art. 2 LBC esprime infatti il concetto per cui *“sono beni culturali i beni mobili e gli immobili che singolarmente o nel loro insieme rivestono interesse per la collettività”*. Questo principio è dettagliato nella definizione dell'art. 1 cpv. 1 RBC, che, invero, oggi non menziona gli insediamenti. Il progetto di revisione ne propone una versione più completa: in base all'art. 1 cpv.1 pRBC, sono considerati beni culturali immobili *“i manufatti fissati al suolo (in maniera naturale o artificiale) e segnatamente gli edifici, gli impianti, gli insediamenti, le parti costitutive o accessorie di costruzioni o gli insiemi delle medesime, le vie storiche, le vestigia e i siti archeologici”*.

Pertanto, è anche intenzione dello scrivente Consiglio rafforzare la protezione degli insediamenti; a questo scopo, il Dipartimento del territorio sta già aggiornando la scheda di piano direttore P10, destinata (anche) a indirizzare e ad avviare decisamente la loro protezione, secondo il loro valore, monumentale o paesaggistico, con gli strumenti giuridici più opportuni. Si pensa naturalmente alla protezione ai sensi della LBC, ma anche ad esempio alla protezione dei paesaggi d'importanza cantonale giusta l'art. 105 Lst, al piano regolatore comunale (artt. 18 segg. Lst) - mediante la delimitazione di zone di conservazione del nucleo o l'adozione di piani particolareggiati (artt. 51 segg. Lst; cfr. ANASTASI / SOCCHI, *La protezione del patrimonio costruito*, pagg. 364 segg.).

bb) Non si ritiene invece di dover interpretare l'iniziativa nel senso che tutti gli insediamenti censiti dall'ISOS debbano essere necessariamente protetti siccome beni culturali, e in ogni caso una simile proposta non sarebbe condivisibile.

La protezione ai sensi della LBC presuppone che all'insediamento sia riconosciuto un particolare valore monumentale, cosicché l'interesse pubblico (cantonale o locale) alla conservazione e alla valorizzazione dell'oggetto risulti prevalente rispetto ad altri interessi (cfr. art. 19 cpv. 1 LBC).

Nel nostro Cantone, l'ISOS ha censito 137 siti d'importanza nazionale, 137 d'importanza regionale e 150 d'importanza locale. Al proposito, occorre riconoscere come, attribuendo agli insediamenti la qualifica d'interesse nazionale, l'inventario ISOS esprima un giudizio di valore, che certamente svolge un ruolo importante per la valutazione e la giustificazione di una tutela ai sensi della LBC (cfr. ANASTASI / SOCCHI, *La protezione del patrimonio costruito*, pagg. 366 seg.). Tuttavia, anche fra gli insediamenti d'importanza nazionale si riscontra una notevole disomogeneità nel valore e nello stato di conservazione, tanto che solo una parte di essi presenta le qualità indispensabili perché sia loro riconosciuta dignità monumentale, giustificando quindi una protezione di tale natura. Occorre peraltro osservare che l'ISOS attua un tipo di valutazione dell'insediamento (cfr. ANASTASI / SOCCHI,

La protezione del patrimonio costruito, pagg. 340 segg.) diversa da quella impiegata per giudicare la dignità di protezione dei beni culturali (cfr. art. 14a pRBC). Come accennato sopra, il fatto che solo una parte di insediamenti possa essere protetto ai sensi della LBC, non significa che tutti gli altri debbano essere abbandonati all'incuria e al degrado. Al contrario, vi sono nel nostro ordinamento giuridico altri strumenti (cfr. *supra*, aa) a disposizione: si tratta di impiegare quelli più idonei alle caratteristiche del caso di specie.

Infine, si nota che la scelta di proteggere ai sensi della LBC tutti gli oggetti ISOS non sarebbe solo materialmente ingiustificata, ma anche concretamente impraticabile; è infatti impensabile che l'UBC possa essere in grado (1) di specificare dapprima, in tempi brevi, le modalità d'intervento edilizio ammissibile (possibilità di riattamento, trasformazione, criteri d'intervento, materiali, colori, ecc.) per 137 insediamenti (considerando solo quelli nazionali), nonché poi (2) di verificare tutte le domande di costruzione al loro interno in punto al rispetto della tutela monumentale dell'insediamento.

c) Quanto al *contenuto formale* dell'inventario, il progetto di revisione allegato lo precisa nel dettaglio all'art. 33 pRBC, cui si rimanda; per il resto, l'art. 43b cpv. 2 pLBC precisa che esso è pubblico, fatta eccezione per le informazioni relative ai beni mobili e alla proprietà degli immobili, per il cui accesso è necessario un interesse legittimo.

4.2.3 Istituzione della protezione: modalità e competenze

a) L'iniziativa popolare prevede che l'iscrizione nell'inventario espliciti effetti vincolanti per chiunque; con ciò, l'istituzione della protezione avverrebbe mediante decreto d'iscrizione nell'inventario, e non più mediante piano regolatore. L'iniziativa assegna inoltre al Cantone l'allestimento e l'aggiornamento dell'inventario, conferendogli conseguentemente la competenza di istituire la protezione sia dei beni d'interesse cantonale sia di quelli d'interesse locale - sottraendo quest'ultima competenza ai Comuni.

aa) Attualmente, la decisione di proteggere i beni culturali immobili è presa nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali (PR) o dei piani di utilizzazione cantonali (art. 20 cpv. 1 LBC). L'istituzione della protezione per i beni d'interesse cantonale compete al Consiglio di Stato, che vi provvede in sede d'approvazione del piano regolatore (art. 22 cpv. 3 LBC; art. 29 cpv. 1 Lst). Per i beni d'interesse locale, la decisione spetta invece al legislativo comunale, all'atto dell'adozione del piano (art. 22 cpv. 2 LBC; art. 27 cpv. 1 Lst).

bb) La scelta di disporre la protezione dei beni culturali mediante il PR costituisce una delle principali innovazioni della LBC, correlata alla nozione di *protezione integrata* dei beni culturali. Il messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995 (punto 4.2 c) ne dà conto così:

"La protezione dei beni culturali immobili è concepita come "protezione integrata" da attuare nel contesto della pianificazione del territorio (art. 20).

Seguendo modelli ormai affermati sia sul piano teorico che giuridico, il progetto abbandona il criterio della protezione puntuale di singoli oggetti o spezzoni, avulsi dal loro contesto, per abbracciare quello della conservazione d'insieme, detta anche "conservazione integrata". Questo allo scopo di privilegiare decisioni e misure di tutela modulate in modo coerente, a dipendenza sia della sostanza dell'oggetto che dei fattori circostanti. In altri termini, la decisione di proteggere un bene culturale non deve di regola prescindere dall'obiettivo di integrarlo nel suo ambiente in modo armonioso e qualificante. L'ambito più adeguato per conseguire questo scopo nel caso dei beni immobili è evidentemente la pianificazione del territorio.

La fase di elaborazione dei piani regolatori impone in effetti una valutazione d'insieme in perfetta sintonia con gli obiettivi della conservazione integrata. Per questo motivo il disegno di legge prevede che la protezione dei beni culturali immobili si concretizzi nell'elaborazione dei

piani regolatori e, se del caso, dei piani d'utilizzazione, che diventano la sede e lo strumento di base dell'istituzione della protezione." (Messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995, punto 4.2 c).

Anche in punto alla ripartizione delle competenze, la LBC ha introdotto una novità legata allo strumento del piano regolatore:

"La nuova modalità della "protezione integrata" implica alcune conseguenze sul piano della ripartizione delle competenze fra enti pubblici. La protezione degli immobili passa da un ambito di competenza solo cantonale (iscrizione nell'elenco) ad una sfera di competenza anche comunale (protezione a mezzo del piano regolatore)." (Messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995, punto 4.2 c).

cc) Con il modello della conservazione integrata e l'inclusione della protezione dei beni culturali immobili nel processo pianificatorio, la LBC ha adottato un approccio che negli anni Novanta si andava diffondendo nelle principali legislazioni di tutela dei beni culturali (CATTANEO BERETTA, op. cit., pagg. 151 seg.). Questa impostazione si è scontrata nella pratica con gli importanti limiti di cui si è detto *supra* (3.2.2 c, d). L'esperienza di oltre 18 anni d'applicazione della LBC ha mostrato, in particolare per la tutela dei beni d'interesse *cantonale*, come la procedura d'istituzione nell'ambito degli atti pianificatori comunali sia troppo lunga e complicata, e si presti poco ad una visione complessiva, esteso all'intero territorio cantonale (nel dettaglio cfr. *supra*, 3.2.2 c, bb).

b) In punto ai *beni d'interesse cantonale* emerge quindi l'esigenza di mutare impostazione, disgiungendo l'istituzione della protezione dagli strumenti della pianificazione territoriale.

aa) Il progetto di revisione di legge e regolamento elaborato dal gruppo di lavoro dipartimentale (allegato 1) condivide gli auspici degli iniziattivisti e propone una messa sotto tutela dei beni immobili d'interesse cantonale mediante iscrizione governativa nell'inventario dei beni culturali (artt. 20 lett. a e 21a pLBC).

Il decreto governativo d'iscrizione nell'inventario costituisce una forma particolare di protezione mediante decisione individuale e concreta - relativa a uno o più oggetti (o a singole parti di essi) chiaramente individuati. Dal momento che l'inventario raccoglie le informazioni relative ai beni culturali *protetti* (art. 43 cpv. 1 pLBC), la decisione individuale di attribuzione di un oggetto all'inventario ne comporta la protezione; ciò è espresso esplicitamente dall'art. 20 lett. a pLBC, giusta il quale la protezione dei beni culturali immobili d'interesse cantonale avviene *mediante iscrizione nell'inventario dei beni culturali*. Questo atto esplica effetti giuridici direttamente vincolanti per i proprietari (cfr. art. 43b pLBC), nel senso che agli oggetti inventariati si applicano tutti i principi e le misure che la legge dispone per i beni protetti.

bb) Una simile procedura è semplice e rapida, pur garantendo i diritti di tutti gli interessati, e in particolare il diritto di essere sentito dei proprietari. Relativamente ai rimedi giuridici, si propone la possibilità di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, cui sono legittimati il Comune, ogni cittadino attivo nel Comune e ogni altra persona che dimostri un interesse degno di protezione. Questa legittimazione, così articolata e comprensiva dell'*actio popularis* a livello comunale, riflette il quadro giuridico oggi in essere, che scaturisce dalla procedura piano regolatore (cfr. art. 30 Lst); di conseguenza, il cambiamento d'impostazione procedurale non comporta per alcuno una limitazione dei rimedi giuridici.

La procedura proposta può essere dunque così tracciata:

- la proposta di protezione - completa della scheda d'inventario (art. 43a pLBC) e dal perimetro di rispetto (art. 22 cpv. 2 pLBC) - è elaborata dall'UBC, sentito il preavviso della CBC (artt. 15 cpv. 1 pRBC; 21a cpv. 1 pLBC);
- su questa base, la Sezione dello sviluppo territoriale (SST) consulta il Comune e i proprietari dei beni di cui è proposta la protezione, in particolare sulla sua estensione e sui provvedimenti previsti; di seguito elabora il progetto di decisione per il Consiglio di Stato (artt. 15 cpv. 2 pRBC; 21a cpv. 1 pLBC);
- il Consiglio di Stato decide l'iscrizione nell'inventario (art. 21a cpv. 1 pLBC);
- la decisione di iscrizione, accompagnata dalla scheda d'inventario e dall'eventuale perimetro di rispetto, è pubblicata per un periodo di 30 giorni presso la cancelleria comunale, previo avviso personale (per lettera semplice) a ogni proprietario interessato e sul foglio ufficiale (artt. 21a cpv. 2 pLBC; 15 cpv. 3 pRBC);
- contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione (art. 21a cpv. 3 pLBC); sono legittimati a ricorrere il Comune, ogni cittadino attivo nel Comune e ogni altra persona che dimostri un interesse degno di protezione (art. 21a cpv. 4 pLBC).

cc) Riteniamo che questa procedura d'istituzione della tutela risponda in maniera pertinente ai problemi riscontrati nella prassi (*supra*, 3.2.2 c, *bb*), e che permetta quindi di programmare studi e protezioni per categorie tipologiche d'immobili, con uno sguardo all'intero territorio cantonale, oltre che di rispondere tempestivamente e celermente all'esigenza di specifiche tutele.

c) Per i *beni d'interesse locale*, questo Consiglio non condivide invece la proposta dell'iniziativa popolare di sottrarre la competenza d'istituzione della tutela ai Comuni e allo strumento del piano regolatore.

aa) Per definizione, un bene culturale *riveste interesse per collettività* (cfr. art. 2 LBC). In questo senso, la Commissione federale dei monumenti storici afferma che *“un oggetto del passato con particolare carattere di testimonianza diventa monumento storico attraverso il riconoscimento della società”*, e addirittura, per il suo ex presidente, *“ogni società ha i beni culturali che si merita”* (cfr. BERNHARD FURRER, cit. in: Il nostro Paese n. 317, luglio-settembre 2013, pag. 6).

Vi è dunque chiaramente un legame fra bene culturale e collettività, che giustamente occorre far emergere e promuovere mediante una politica d'informazione e sensibilizzazione (cfr. *supra*, 4.1). A maggior ragione questo legame va tenuto presente quando si tratta di identificare e scegliere quali beni culturali debbano essere concretamente protetti. In questo senso, per la protezione dei beni d'interesse *locale*, riteniamo debbano essere adottate modalità procedurali che favoriscano la sensibilizzazione e il coinvolgimento della collettività locale, direttamente legata all'oggetto.

Un simile coinvolgimento non può essere garantito da un semplice decreto di protezione adottato dal Legislativo comunale - e tanto meno dall'autorità cantonale -, ancorché impugnabile da parte dei diretti interessati. Di contro, appare evidente come a questo scopo si presti al meglio la procedura di piano regolatore, che per legge implica l'informazione e la partecipazione democratica della popolazione al processo pianificatorio (cfr. artt. 6, 7 e 35 Lst); ciò tanto più quando - come nel caso concreto - sono proposte

concrete misure (*infra*, cc-ff) volte a rafforzare e garantire l'effettivo esercizio di un simile coinvolgimento democratico.

Non appare inoltre corretto che il Comune, ora esplicitamente investito dell'obbligo di partecipare finanziariamente agli oneri di conservazione dei beni protetti d'interesse locale (art. 8a pLBC; cfr. *infra*, 4.3), non possa decidere in proprio della loro protezione.

Anche dal punto di vista organizzativo, il modello di tutela dei beni d'interesse cantonale non è proponibile per i beni locali. L'UBC, che dispone di risorse limitate, non è in grado di svolgere il lavoro di identificazione dei beni da proteggere a livello locale per l'intero territorio cantonale. Si tratterebbe, infatti, di procedere ad un'attenta verifica territoriale e ad un'analisi critica dei dati del censimento, ciò che richiede tempo e disponibilità di personale (cfr. *supra*, 3.2.2 d, aa).

bb) Il progetto dipartimentale di revisione prevede dunque di mantenere la competenza locale di istituzione della protezione mediante lo strumento del piano regolatore (artt. 20 lett. b e 21b cpv. 2 pLBC, 14b e 16 pRLBC).

La lunga esperienza acquisita nell'applicazione della legge consente nondimeno di affermare che talvolta i Comuni non adempiono al mandato di istituzione della tutela loro prescritto: ve ne sono infatti che procedono con scelte inadeguate e altri che restano inattivi (cfr. *supra*, 3.2.2 d, *bb*).

Con il nuovo regime si propone quindi di mantenere la competenza comunale di protezione, integrandola con precisi strumenti di metodo e controllo; fra questi principalmente l'istituzione di criteri da seguire per operare le scelte di protezione, la verifica cantonale e la possibilità per il Cantone d'intervenire d'ufficio per correggere scelte manifestamente inadeguate o di sostituirsi al Comune inadempiente (cfr. *supra*, 3.2.2 d, *cc*).

cc) Il progetto di revisione stabilisce una chiara metodologia di lavoro per l'istituzione della tutela:

- un elenco di *criteri* che integrano le condizioni generali dell'art. 19 LBC e aiutano a identificare la dignità di protezione del bene immobile (art. 14a pRLBC);
- l'identificazione dei beni degni di protezione presenti sul territorio comunale ad opera di un *esperto* incaricato dal Comune (art. 21b pLBC; sulla figura dell'esperto cfr. *infra*, 5.1 b, *cc*), il quale verifica i dati del censimento (completandoli o correggendoli, se del caso) ed elabora un elenco dei beni culturali degni di protezione presenti nel Comune, accompagnato da una graduatoria suddivisa per categorie di oggetti (art. 16 cpv. 1 pRLBC);
- alla luce del documento tecnico elaborato dall'esperto e della propria capacità finanziaria (ritenuto che il Comune sarà chiamato per principio a stanziare contributi, e non ad assumere integralmente gli oneri di conservazione; cfr. anche *infra*, 4.3), il *Municipio* procede ad una ponderazione d'interessi ed elabora una *proposta di protezione* (cfr. ANASTASI / SOCCHI, *Conseguenze finanziarie*, pag. 418);
- la proposta municipale di protezione deve essere sottoposta al *Dipartimento del territorio*, che si esprime (di regola nell'esame preliminare di cui all'art. 25 cpv. 3 Lst) su proposta dell'UBC e della CBC (artt. 21b cpv. 2 pLBC e 16 cpv. 2 pRLBC);
- in seguito, il Municipio svolge la procedura d'informazione e partecipazione della popolazione (art. 16 cpv. 3 pRLBC), cui segue la *decisione di istituzione della*

protezione e dell'eventuale perimetro di rispetto da parte del *legislativo comunale* (art. 21b cpv. 2 pLBC);

- contro la decisione d'istituzione della protezione sono dati i rimedi giuridici previsti dalla procedura di piano regolatore, e segnatamente il ricorso al Consiglio di Stato, cui è legittimato ogni cittadino attivo nel Comune e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione (art. 28 Lst) e, in seconda istanza, il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 30 Lst). Di rilievo in quest'ambito è l'art. 21b cpv. 3 pLBC, che consente al Consiglio di Stato di verificare l'*adeguatezza* della decisione comunale.

dd) Nella metodologia operativa qui descritta merita di essere sottolineato in particolare l'aspetto della *trasparenza*. La graduatoria dell'esperto, la proposta dell'UBC, il preavviso della CBC e l'esame preliminare sono infatti documenti pubblici, cui ciascuno può accedere (art. 16 cpv. 4 pRLBC).

ee) Con l'aiuto dei criteri e dell'esperto di cui s'è detto (*supra*, cc), i Comuni sono posti in condizione di affrontare con *metodo* il compito di disporre un'adeguata tutela dei beni culturali d'interesse locale, compito che essi *sono tenuti* a svolgere, pur beneficiando di un'autonomia costituzionalmente protetta nella determinazione di tali beni e delle relative misure di protezione (cfr. ANASTASI / SOCCHI, *Conseguenze finanziarie*, pagg. 367 seg. e rif.).

L'esercizio della scelta e dell'istituzione delle protezioni, ora organizzato e facilitato, deve essere svolto *con cura*. Se dovesse ad esempio decidere che per una determinata categoria di beni non vi sono beni culturali d'importanza locale da proteggere, l'autorità locale dovrà dimostrare con argomenti convincenti che tale conclusione è il frutto di un'indagine seria ed approfondita. In ogni caso, il progetto di revisione attribuisce al Consiglio di Stato la verifica dell'*adeguatezza* della decisione comunale in sede di approvazione della variante di piano regolatore (art. 21b cpv. 3 pLBC).

ff) In caso d'inadempienza delle autorità comunali, a dispetto dei loro compiti e delle precise indicazioni di metodo, il Consiglio di Stato può procedere in via sostitutiva (art. 48a lett. b pLBC).

In vista dell'istituzione sostitutiva della tutela, il Consiglio di Stato diffida il Comune, avvertendo che in caso d'ulteriore inadempienza attuerà un intervento sostitutivo (art. 42 cpv.1 pRCB). Poi interviene il Dipartimento del territorio, il quale, dopo aver incaricato un esperto di elaborare a spese del Comune un elenco con la graduatoria dei beni culturali degni di protezione (art. 42 cpv. 2 pRBC), formula la proposta di protezione e svolge la procedura di consultazione (art. 42 cpv. 3 pRBC). Se il Comune non provvede direttamente, il Consiglio di Stato decide la protezione - che avviene mediante iscrizione nell'inventario - e procede alla necessaria pubblicazione (artt. 48a lett. b pLBC, 42 cpv. 4 pRBC). Il Comune mantiene la facoltà di proteggere ulteriori beni culturali non protetti mediante intervento sostitutivo dal Consiglio di Stato (art. 42 cpv. 5 pRBC).

4.3 Sostegno finanziario

a) L'iniziativa propone che Cantone e Comuni partecipino ai costi di manutenzione, conservazione e restauro dei beni culturali protetti.

Il vincolo di tutela monumentale comporta restrizioni della facoltà di disporre liberamente (divieto di demolizione, di trasformazione, ecc.) del bene protetto (cfr. art. 24 LBC), come pure un obbligo di conservazione e di manutenzione sistematica, posto per legge a carico

del proprietario (art. 23 LBC). Si tratta di un obbligo di fare, ovvero di fornire una prestazione positiva in favore della collettività (cfr. ANASTASI / SOCCHI, Conseguenze finanziarie, pag. 406).

Ciò considerato, appare equo che Cantone e Comuni non si disinteressino delle conseguenze economiche della protezione, ma promuovano e sostengano gli sforzi dei proprietari dei beni tutelati e tengano conto anche dei loro interessi. Per questo la legge esprime il principio per cui la protezione del patrimonio culturale è compito comune dell'ente pubblico e del proprietario - si tratta del cosiddetto principio di corresponsabilità (cfr. art. 5 LBC) -, al quale spetta la sorveglianza quotidiana ed ordinaria del bene, a condizione di poter sempre contare sulla consulenza e sugli aiuti economici dell'ente pubblico (nella forma di agevolazioni fiscali e contributi; cfr. messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995, ad art. 5; CATTANEO BERETTA, op. cit., pagg. 145, 148 seg.; ANASTASI / SOCCHI, Conseguenze finanziarie, pag. 415 e rif.).

Anche nell'ottica di una tutela efficace, è di capitale importanza creare le condizioni che permettano ai proprietari di far fronte agli oneri che la protezione impone in termini di recupero (restauro) e di successiva manutenzione sistematica. Va in particolare evitato che i proprietari lascino deperire il bene protetto a un punto tale da provocarne la perdita (cfr. ANASTASI / SOCCHI, Conseguenze finanziarie, pag. 414).

b)

aa) La LBC ha previsto la corresponsione di contributi finanziari ai proprietari di beni culturali protetti (cfr. artt. 8 seg. LBC); in base a tali norme, vi è un contributo finanziario (del Cantone, con la partecipazione dei Comuni) soltanto per i beni protetti d'interesse cantonale. Per la tutela del patrimonio culturale d'interesse locale, la legge prevede un intervento sussidiario ed eccezionale del solo 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 ne va di principio esente.

La mancanza di una norma che imponga ai Comuni di erogare contributi finanziari ai proprietari di beni culturali d'interesse locale costituisce una lacuna che deve essere colmata a livello di legge cantonale. L'obbligo di contribuire agli oneri di conservazione e valorizzazione che i vincoli di tutela addossano ai proprietari non può essere interamente lasciato alla discrezione del legislatore comunale; la lunga pratica della LBC insegna infatti che il Comune non si dota *sua sponte* di una base legale che lo impegni, col che viene completamente meno la sopra menzionata ipotesi di *cooperazione* fra enti pubblici locali e proprietari: mentre i primi decidono e ritraggono i benefici della tutela, i secondi sono tenuti unicamente a sopportarne gli oneri. La situazione di evidente squilibrio, che ne deriva, non può che ritorcersi negativamente sull'efficacia della protezione dei beni culturali d'interesse locale (cfr. ANASTASI / SOCCHI, Conseguenze finanziarie, pagg. 416 seg.).

bb) Il progetto di revisione qui allegato integra con un principio - che impone ai Comuni di contribuire agli oneri di conservazione e valorizzazione dei beni protetti d'interesse locale (art. 8a pLBC) - e alcune precisazioni il quadro legislativo relativo ai contributi finanziari:

- i proprietari di beni protetti *hanno diritto* a un contributo finanziario per gli oneri di *manutenzione regolare, di conservazione e di restauro*, erogato dal Cantone per i beni protetti d'interesse cantonale (art. 8 cpv. 1 pLBC, come finora) e *dal Comune per i beni protetti d'interesse locale* (art. 8a cpv. 1 pLBC);
- la partecipazione da parte del Comune al contributo cantonale per i beni protetti d'interesse cantonale - decisa dal Consiglio di Stato o dai suoi servizi a seconda degli

importi (art. 8 pRLBC) - dovrà attestarsi ad un massimo del 25% della spesa (art. 8 cpv. 2 pLBC);

- la partecipazione cantonale al contributo comunale per i beni protetti d'interesse locale potrà attestarsi ad un massimo del 10% della spesa (art. 8a cpv. 2 pLBC).

c) Oltre a quanto sopra indicato, non è necessario modificare le altre disposizioni che disciplinano l'accesso ai contributi, e segnatamente il principio secondo cui il contributo è determinato in funzione della natura dei lavori e tenendo conto in particolare dell'importanza culturale del bene, dell'incidenza economica della misura di protezione, della situazione economica del proprietario, dei vantaggi conseguibili dal proprietario a seguito dei lavori e dello stato di conservazione e di manutenzione del bene (cfr. art. 9 LBC); alla stessa stregua è ancora attuale la norma che definisce nel dettaglio i costi sussidiabili (art. 6 RBC) e - con pochi adattamenti - quella che stabilisce le formalità per la domanda di contributo (art. 7 RBC).

d) L'approccio suggerito dalla revisione è senz'altro impegnativo, ma muove dalla constatazione che la disponibilità di mezzi finanziari è indispensabile per garantire un'efficace protezione. Di conseguenza i Comuni, nella scelta dei beni culturali da proteggere (cfr. *supra*, 4.2.3 c, cc), dovranno tener conto di tutti i fattori in gioco, anche della situazione dei proprietari, da porre in condizione di eseguire effettivamente i necessari interventi di recupero, di valorizzazione e di manutenzione dei beni tutelati. L'alternativa è ammettere l'eventualità di oggetti irrimediabilmente deperiti a causa della mancanza dei mezzi necessari per attuare velleitari vincoli di protezione (cfr. ANASTASI / SOCCHI, *Conseguenze finanziarie*, pag. 418).

4.4 Misure d'urgenza

a)

aa) L'iniziativa popolare chiede che entro sei mesi dall'accettazione dell'iniziativa il Consiglio di Stato pubblichi un elenco provvisorio dei beni culturali immobili da proteggere. Tale elenco sarebbe assimilato a una zona di pianificazione (art. 27 legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio; LPT, RS 700) della durata di cinque anni, prorogabili secondo la legge, da aggiornare costantemente. A mente degli iniziativaisti nell'elenco vanno iscritti i beni immobili d'importanza cantonale in attesa d'iscrizione, i beni finora designati d'importanza locale protetti o da proteggere e i comparti edificati e non, censiti dall'ISOS.

bb) La proposta appare impraticabile per la confusione sulle categorie di beni per i quali gli iniziativaisti chiedono l'iscrizione nell'elenco provvisorio.

Il sistema informativo dei beni culturali (SIBC) ha sin qui censito 2'920 beni immobili per i quali è stata formulata una proposta ufficiale di tutela; 317 sono d'interesse *cantonale* (cfr. *supra* 3.2.2 a, cc). Questi dati, desunti dal censimento, non sono tuttavia esaustivi, perché non tutto il territorio cantonale, a tutt'oggi, è stato analizzato in maniera omogenea e compiuta, né permette di ritenere che tutti i beni censiti presentino valori tali da farli effettivamente considerare degni di protezione (cfr. *supra*, 3.2.2 a, *aa*).

Si osserva inoltre che un elenco provvisorio ancora non esiste, e che quindi dovrebbe essere elaborato dall'UBC nel termine di sei mesi, con ingente dispendio di risorse, che andrebbero evidentemente sottratte alla gestione corrente.

Riguardo ai beni d'interesse *locale*, non v'è ragione alcuna di iscrivere in un elenco provvisorio - volto ad una tutela di tipo provvisoriale - beni già protetti a mezzo del piano regolatore. Per la categoria dei beni d'interesse locale *degni di protezione* (per 2'603 dei quali già esiste una proposta di tutela, cfr. *supra* 3.2.2 d, *bb*) valgono le medesime considerazioni esposte sopra.

Per quel che attiene alla chiesta tutela provvisoriale nell'elenco di comparti edificati e non censiti dall'ISOS, si può ricordare quanto sopra addotto (4.2.2 b, *bb*), oltre che annotare che una simile misura condurrebbe l'UBC alla paralisi - dovendo valutare ogni domanda di costruzione all'interno di 424 siti ISOS (d'importanza nazionale, regionale e locale), alla luce di criteri d'intervento non precisati, relativi a tutele monumentali che, per la massima parte, nemmeno entrano in considerazione (cfr. *supra*, 4.2.2 b, *bb*).

Da ultimo, si nota che di un simile elenco provvisorio non vi è neppure alcuna necessità, potendo operare con strumenti molto più validi (*infra*, c).

La proposta di un elenco provvisorio dei beni culturali immobili da proteggere non può dunque essere condivisa.

b) L'esame delle norme in vigore condotto dal gruppo di lavoro dipartimentale ha comunque evidenziato la necessità di migliorare e rendere più efficace l'impianto delle misure cautelari della LBC, come auspicano almeno indirettamente gli iniziativaisti.

aa) Attualmente, nel caso in cui un bene culturale protetto o degno di protezione sia esposto a pericolo, vi è la possibilità di adottare misure cautelari suscettibili di assicurarne una tutela transitoria ai sensi dell'art. 17 LBC. Per i beni immobili sono anche applicabili le misure di salvaguardia della pianificazione sancite dalla legislazione settoriale (cfr. Messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995, ad art. 17), cioè la zona di pianificazione (artt. 57 seg. Lst), la decisione sospensiva (art. 62 Lst) e il blocco edilizio (art. 63 Lst).

bb) Lo strumento della misura cautelare dell'art. 17 LBC presenta tuttavia alcune incongruenze, che ne ostacolano la praticabilità. Si pensa in particolare al fatto che la competenza ad ordinare misure provvisoriale è attribuita al Consiglio di Stato (art. 17 cpv. 1 LBC), oltre che al Municipio, ma limitatamente ai beni d'interesse locale già protetti. Questo diverso trattamento non è comprensibile, non essendo dato a vedere per qual motivo il Municipio non dovrebbe poter adottare provvedimenti cautelari anche nel caso di beni d'interesse locale non ancora tutelati, ma comunque meritevoli di protezione. A maggior ragione poiché la decisione d'istituire poi formalmente la protezione compete agli organi comunali (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC, art. 2 cpv. 2 RBC) e che al Municipio va in ogni caso riconosciuta la facoltà di far capo alle misure di salvaguardia della pianificazione giusta gli artt. 56 seg. Lst (cfr. ANASTASI / SOCCHI, La protezione del patrimonio costruito, pag. 369).

cc) Un'altra criticità è costituita dal fatto che, attualmente, non vi sono strumenti giuridici che impongano al Municipio di tutelare provvisoriamente la scelta che sarà chiamata ad operare in punto alla protezione dei beni d'interesse locale.

c) Il progetto di revisione affronta questi problemi, concentrandosi sulle misure provvisoriale dell'art. 17 LBC, perché particolarmente adatte alla tutela monumentale; di conseguenza, sceglie di tralasciare l'applicazione delle misure di salvaguardia della pianificazione.

Per trasformare l'articolo 17 LBC in uno strumento efficace e celere, il progetto ha chiarito le competenze d'adozione delle misure e la loro durata, introducendo pure la possibilità dell'intervento sostitutivo del Cantone:

- al Dipartimento del territorio compete di ordinare misure cautelari per i beni culturali protetti o degni di protezione d'interesse cantonale, mentre al Municipio competono le provvisorie riferite ai beni protetti o degni di protezione d'interesse locale (art. 17 cpv. 2 pLBC e 14 pRLBC); si supera così l'attuale diverso trattamento riservato ai beni d'interesse locale meritevoli di protezione (*supra*, b, bb);
- la misura provvisoria - che concretamente consiste in una decisione individuale e concreta - esplica i suoi effetti per la durata di due anni (in luogo degli attuali 6 mesi), prorogabili di ulteriori due anni; se entro questo più che congruo lasso di tempo di quattro anni l'autorità promuove la procedura di istituzione della protezione, la provvisoria può restare in vigore sino alla crescita in giudicato della protezione, ritenuto un massimo di dieci anni (art. 18 pLBC);
- infine, il Dipartimento del territorio può adottare immediatamente misure provvisorie per beni d'interesse locale, in sostituzione delle autorità comunali inadempienti (art. 48a lett. a pLBC).

In conclusione, si ritiene che uno strumento così concepito possa essere utilmente impiegato per gestire le necessità d'intervento urgente, in maniera ancor più semplice ed efficace delle misure di salvaguardia della pianificazione.

4.5 Obbligo di ripristino

L'iniziativa popolare richiede che qualsiasi alterazione non autorizzata di un bene culturale protetto o di cui sia prevista la protezione comporti l'obbligo di *ripristino integrale*.

Questo aspetto non è oggi esplicitamente disciplinato dalla legge, ed è condivisibile, perché dall'entrata in vigore della LBC si sono presentati alcuni casi di palese incuria e di manomissione di beni culturali protetti, che hanno comportato gravi danni. E' dunque opportuno prevedere la possibilità di chiedere il ripristino integrale o parziale di un bene distrutto o danneggiato; in ogni caso occorre sottolineare che il ripristino è giustificato solo in rari casi, vale a dire quando la sostanza monumentale superstite sia quantitativamente sufficiente ad evitare di incorrere in falsi storici.

Il progetto di revisione si è occupato di questo aspetto all'art. 47b pLBC, giusta il quale il Consiglio di Stato può imporre al proprietario il ripristino di un bene culturale protetto danneggiato o alterato, se la sostanza monumentale superstite lo consente. Il Governo può imporre la medesima misura per beni degni di protezione, per i quali è stata avviata la procedura di istituzione della protezione o lo sarà nel termine di sei mesi.

5. ALTRI TEMI AFFRONTATI DAL PROGETTO DI REVISIONE

Il gruppo di lavoro dipartimentale ha riscontrato altri problemi nella LBC, in parte esposti *supra* (3), che l'iniziativa non tocca. Di seguito si presentano quelli principali, indicando altresì come il progetto di revisione allegato intenda porvi rimedio.

5.1 Gestione dei progetti di restauro

a) S'è visto *supra* (3.2.3) che il Servizio Monumenti dell'UBC è confrontato con un numero crescente di progetti d'intervento su beni d'interesse sia cantonale sia locale, o all'interno dei perimetri di rispetto, con un carico di lavoro non incrementabile, oltre che già difficilmente gestibile.

L'importanza dell'esame e del giudizio dell'UBC per rapporto a beni culturali d'interesse *cantonale* è evidente e non necessita di argomentazione. Quanto ai beni d'interesse locale, ci si potrebbe chiedere se l'intervento dell'UBC sia indispensabile; a nostro parere lo è, nel senso che all'istituzione di una protezione su un determinato oggetto deve necessariamente seguire che tale oggetto sia effettivamente considerato e concretamente trattato come un bene culturale protetto. In altre parole, non è pensabile svolgere seriamente l'esame della dignità di protezione di un bene, esperire una ponderazione d'interessi e procedere alla sua formale protezione (cfr. *supra*, 4.2 c, cc), per poi consentire - per leggerezza o imperizia - interventi edili suscettibili di alterarne o altrimenti pregiudicarne la sostanza monumentale.

Per intervenire sulla sostanza monumentale di un immobile occorrono regole, linee di condotta riconosciute, operatori esperti e istanze di giudizio anche tecnicamente competenti.

b)

aa) Il progetto di revisione allegato codifica in maniera più chiara rispetto ad oggi cosa implichi l'obbligo di conservazione degli immobili protetti.

Per l'art. 23 pLBC, i beni culturali protetti devono essere conservati, vale a dire che è vietato ogni intervento suscettibile di deteriorarne o alterarne la sostanza o l'aspetto (cpv. 1).

D'altra parte, conformemente all'art. 5 della Carta internazionale sulla conservazione ed il restauro dei monumenti e dei siti (Carta di Venezia del 1964) e all'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio architettonico conclusa a Granada il 3 ottobre 1985 (RS 0.440.4), occorre riconoscere l'esigenza di utilizzare i beni culturali protetti secondo le necessità della vita contemporanea, rispettivamente di adattare gli antichi edifici ad usi attuali - alla condizione, beninteso, che siano rispettati il carattere architettonico e storico del patrimonio, nei limiti dunque della salvaguardia e della conservazione monumentale. In questo senso si esprime l'art. 23 cpv. 2 pLBC.

bb) Al di là dell'enunciazione di quanto precede, la legge non detta le regole dell'arte della conservazione, né è opportuno che lo faccia; generalmente, le autorità competenti - e così l'UBC e la CBC - si fondano su principi e criteri riconosciuti internazionalmente, i quali fungono da raccomandazioni volte a codificare una prassi e ad orientare l'apprezzamento dell'autorità (cfr. ANASTASI / SOCCHI, *Conseguenze finanziarie*, pag. 405). Concretamente, si tratta dei *Principi per la tutela dei monumenti storici in Svizzera*, emanati dalla Commissione federale dei monumenti storici (EIDG. KOMMISSION FÜR DENKMALPFLEGE (ed.), *Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz*, Zurigo 2007), fondati sui seguenti atti: le già citate Carta di Venezia del 1964 e Convenzione di Granada del 1985; la Carta per la salvaguardia dei giardini storici (Carta di Firenze del 1981); la Carta internazionale per la salvaguardia delle città storiche (Carta di Washington del 1987) e la Carta per la gestione del patrimonio archeologico (Carta di Losanna del 1990), in: www.bak.admin.ch/kulturerbe. L'art. 19 cpv. 3 pRBC propone un esplicito riferimento a questi principi.

cc) L'esperienza del Servizio Monumenti (*supra*, 3.2.3 b) porta a constatare come spesso i progetti d'intervento su beni protetti (specie d'interesse locale) non siano conformi alle tecniche di condotta dettate dalla disciplina e siano accompagnati da documentazione carente, anche perché elaborati da operatori privi di esperienza nel campo del restauro.

A questa situazione intende porre rimedio l'art. 24 cpv. 2 pLBC, in base al quale i progetti d'intervento sui beni protetti devono essere allestiti da un esperto. L'art. 39 pRBC precisa che sono considerati tali, coloro che possono dimostrare: (a) di aver concluso con successo un percorso formativo accademico o equivalente relativo alla tutela, al restauro e al riuso dei beni culturali, oppure (b) di possedere una pluriennale esperienza nella tutela, restauro e riuso dei beni culturali, attestata da un elenco dei lavori svolti.

A corollario di quest'obbligo, l'art. 19a pRBC precisa che la domanda di autorizzazione all'intervento deve di regola essere corredata da: (a) documentazione tecnica, progetto e rapporto dell'esperto, nel quale si dà conto di come sia stata considerata la sostanza monumentale e del rispetto dei principi d'intervento di cui sopra, nonché (b) da documentazione finanziaria (utile ai fini dell'esame di una richiesta di contributo di cui *supra*, 4.3), entrambe allestite conformemente alle direttive dell'UBC.

dd) L'elaborazione dei progetti e della documentazione tecnica secondo le modalità sopra descritte facilita indubbiamente il lavoro di valutazione dell'intervento ed è la condizione perché l'UBC possa mantenere la competenza di approvare gli interventi sui beni protetti, anche d'interesse locale (cfr. art. 19 cpv. 1 pRBC). Ciò ha l'indubbio vantaggio di garantire un giudizio tecnicamente qualificato - che i Municipi non potrebbero fornire -, oltre che un'uniformità di prassi a livello cantonale.

5.2 Ruolo della CBC

Alla radicale ristrutturazione dell'UBC di cui si è detto (*supra*, 3.2.1) non è corrisposta una significativa modifica delle competenze e del ruolo della Commissione cantonale dei beni culturali (CBC; già commissione dei monumenti storici), organo consultivo del Consiglio di Stato. Prima del 1997, quando l'ufficio disponeva di un organico molto ridotto, i suoi membri svolgevano molti degli incarichi ora assunti dai Servizi dell'UBC. Nonostante questo, la CBC ha sempre il compito di: preavvisare le decisioni di tutela dei beni culturali (artt. 20 seg. LBC) e le concessioni di scavo archeologico (art. 37 LBC), esprimere un parere sui progetti di intervento su beni culturali o all'interno dei perimetri di rispetto (art. 24 LBC), fornire consulenza a privati e Comuni (art. 25 cpv. 2 LBC), verificare l'applicazione della LBC ed esprimere un parere al Consiglio di Stato e ai Comuni in merito alla politica di protezione dei beni culturali (artt. 45 LBC, 37 RBC) e partecipare a sopralluoghi (cantieri, verifica inventari, ecc.). Tutto ciò comporta un importante carico di lavoro per l'UBC - che partecipa alle riunioni della CBC e ne cura le necessità amministrative e di segretariato -, in gran parte non più giustificato, dal momento che esso dispone al suo interno delle risorse e delle conoscenze tecniche necessarie all'attuazione della legge. Per contro, rimane importante il ruolo consultivo della CBC nei casi più significativi o problematici, per i quali l'UBC ritenga di doversi avvalere di un parere complementare (cfr. art. 38 cpv. 2 pRLBC).

Il progetto di revisione prevede una ridefinizione del ruolo e dei compiti della CBC, in modo da tener correttamente conto delle competenze dell'UBC e delle conoscenze dei suoi funzionari, come pure dell'esigenza di non gravarne l'apparato amministrativo (cfr. *supra*, 3.2.1). Alla CBC (cfr. art. 45 cpv. 3 pLBC) rimane l'importante ruolo consultivo nei casi più significativi o problematici, identificati e previsti *a priori* dalla legge o dal regolamento

(artt. 21 cpv. 2, 21a cpv. 1, 21b cpv. 2 pLBC; 4 cpv. 3, 15 cpv. 1, 16 cpv. 2, 17, 39 cpv. 3 pRBC), o demandati alla discrezione delle autorità competenti (cfr. artt. 19 cpv. 1 e 38 cpv. 2 pRBC).

5.3 Disposizioni sui beni archeologici

a) Le disposizioni sui beni archeologici sono state completate in particolare con una norma (art. 39a cpv. 1 pLBC) che esplicita l'interesse cantonale - finora solo indirettamente desumibile dagli artt. 34 segg. LBC - su tutti i beni archeologici immobili; in altre parole, questo genere di beni culturali è sempre protetto a livello cantonale, cosicché - per legge - è esclusa l'attribuzione di beni archeologici immobili alla categoria dei beni protetti d'interesse locale (cfr. anche art. 2 cpv. 1 lett. b pRBC; cfr. *supra*, 4.2.2, a).

b) Di maggior portata l'art. 39a cpv. 2 e 3 pLBC (accompagnato dall'art. 29a pRBC), che mira a colmare una lacuna legislativa, conferendo una base legale esplicita allo strumento dei perimetri d'interesse archeologico (cfr. *supra*, 3.2.2, e).

c) Infine, si segnala il completamento dell'art. 36 cpv. 2 lett. b pLBC, col quale s'impone che il richiedente di una concessione di scavo abbia a garantire anche il finanziamento della conservazione di tutti i reperti mobili e immobili portati alla luce (cfr. *supra*, 3.2.4).

5.4 Altri aspetti di dettaglio

Il progetto dipartimentale di revisione della legge e del regolamento si è occupato anche di altri aspetti di dettaglio. Qui mette conto di menzionarne due:

- all'art. 16 pLBC (accompagnato dall'art. 13 pRBC) è stato introdotto *ex novo* il principio per cui ogni detentore di un bene culturale protetto o degno di protezione è tenuto a tollerare l'esame a scopo di studio da parte di terzi, a ciò autorizzati dall'UBC; questa norma completa il diritto d'ispezione di cui beneficiano le autorità competenti (UBC e Municipio, cfr. art. 13 pRBC), colmando una lacuna che, nella prassi, ha impedito in taluni casi lo svolgimento di esaustivi studi scientifici;
- la norma proposta all'art. 29a pLBC mira invece a risolvere in maniera palese il conflitto normativo che si produce, ogni qual volta prescrizioni tecnico-costruttive inerenti la costruzione degli edifici (polizia del fuoco, sicurezza, efficienza energetica, ecc.) richiedono interventi pregiudizievoli della sostanza monumentale di un bene; in tali evenienze, è opportuno precisare che tali norme - valide in generale per tutti gli edifici - si applicano al caso particolare dei beni culturali protetti solo nella misura in cui non contrastano con le esigenze di protezione della sostanza monumentale.

6. CONCLUSIONI

In conclusione, si ritiene che il progetto di revisione normativa (LBC e RBC) qui allegato, rappresenti una risposta valida, ragionevole, esauriente e complessiva alle esigenze di tutela del nostro patrimonio culturale, con un approfondimento che va ben oltre i temi sollevati dall'iniziativa.

Di conseguenza, richiamati gli artt. 103 seg. della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC; RL 2.4.1.1), si chiede:

- a) di dar parzialmente seguito all'iniziativa, nella misura in cui i suoi principi sono condivisi, secondo quanto espresso ai punti precedenti, e
- b) di trasmetterla al Consiglio di Stato per la presentazione di un messaggio, secondo il progetto di revisione normativa qui allegato, a valere quale elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa, rispettivamente di controprogetto, nella misura in cui la stessa non è accettata.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati:

1. Progetto di revisione di LBC e RBC, Dipartimento del territorio, settembre 2015;
2. Tabella Censimento dei beni culturali;
3. Tabella Stato delle pratiche di protezione;
4. Tabella Inventario dei beni culturali cantonali;
5. Tabella Inventario dei beni culturali locali.