

Messaggio

numero

6180

data

18 febbraio 2009

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 20 ottobre 2008 presentata da Raoul Ghisletta per il Gruppo PS “Richiesta di un rapporto al Parlamento sulla protezione dei beni immobili culturali e introduzione di nuove norme per la tutela dei beni immobili culturali e dei siti ISOS”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in merito alla citata mozione rispondiamo come segue.

1. Si chiede al Consiglio di Stato un rapporto che analizzi nel dettaglio, comune per comune, la situazione della protezione dei beni culturali cantonali e locali in relazione alle procedure di Piano Regolatore.

Alleghiamo una tabella che illustra la situazione aggiornata in ogni singolo comune per quanto concerne la protezione dei beni culturali alla luce di quanto previsto dagli art. 20 LBC (procedure di protezione tramite PR) 42 e 43 LBC (allestimento inventario), 53 e 54 LBC (termini temporali sull'istituzione delle protezioni: articolo modificato dal Gran Consiglio nella seduta del 27 gennaio 2009).

Oltre alla situazione pianificatoria (tipo di atto pianificatorio; date dei differenti atti) la tabella riporta, tra le altre cose, se l'elenco dei beni culturali cantonali e/o locali è stato rivisto, se esiste un elenco di beni culturali locali, se sono state fatte proposte di beni culturali sulla base dei dati di censimento.

Per comprendere la portata di queste informazioni è opportuno tenere presente alcune informazioni generali.

Aspetti tecnici. Lo strumento principale per conoscere la situazione del patrimonio monumentale di ogni singolo comune è il censimento, che raccoglie e razionalizza tutte le informazioni disponibili su ogni bene culturale esistente sul territorio nella banca dati georeferenziata del Sistema d'informazione dei beni culturali del Cantone Ticino (SIBC), per la cui realizzazione il Gran Consiglio ha approvato il credito il 16 dicembre 2002. Il Servizio inventario dell'UBC e gli utenti esterni alla rete informatica dell'AC (6 regioni PCi e mandati) utilizzano il SIBC dal giugno 2005 (le funzionalità di base erano però già a disposizione esclusivamente dell'UBC dal novembre del 2004). Lo sviluppo è terminato nell'aprile 2006. L'inserimento delle informazioni dei dati, che continua ancora oggi, è stata logicamente graduale. Per questi motivi taluni preavvisi di PR nel periodo 2000-2005 (e anche oltre) erano forzatamente sommarî e sintetici. Si noti inoltre che la banca dati viene

completata anche grazie alla verifica sul posto compiuta al momento dell'elaborazione del preavviso di PR.

Occorre inoltre sottolineare che per poter analizzare la validità odierna di un bene culturale e scegliere con cognizione di causa quali edifici proteggere sono necessari dati di censimento il più possibile completi e adeguatamente preparati per avere visioni ampie e documentate. Pertanto le proposte di nuove tutele fondate sui dati di censimento potranno essere avanzate nell'ambito delle prossime revisioni dei piani regolatori.

Aspetti legali. Fino alla recente modifica legislativa, compito del Servizio inventario era quello di assicurare, tramite le opportune misure pianificatorie, la protezione dei beni culturali d'interesse cantonale entro il termine previsto di dieci anni a partire dal 1997. In questo senso si è agito, confermando e assicurando nei PR la protezione dei beni culturali d'interesse cantonale, precisando i termini di protezione secondo criteri contemporanei e istituendo i perimetri di rispetto ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LBC.

Minore attenzione si è data, fino all'inizio dell'utilizzazione del SIBC, alla protezione dei beni culturali d'interesse locale; anche per questo motivo la revisione delle liste di beni culturali locali fino al 2005 in taluni casi non è stata sostanziale.

Aspetti procedurali. A tal proposito occorre segnalare due aspetti. Raramente le procedure pianificatorie, il cui avvio ed estensione sono dettate dalla volontà politica dei comuni, rispondono alle esigenze della protezione dei beni culturali; questo fatto obbliga a revisioni parziali dell'elenco dei beni culturali.

Si segnala inoltre che la LALPT permette di modificare d'ufficio gli articoli delle Norme di attuazione di un PR nel corso delle procedure di approvazione solamente per i beni culturali d'interesse cantonale (interessi cantonali preponderanti); per contro non è possibile modificare l'elenco dei beni culturali d'interesse locale, settore dove la competenza dei comuni è assolutamente preminente.

Dati quantitativi. Aggiorniamo la situazione quantitativa dei PR rivisti ed evasi, dove per "evaso" significa che l'atto pianificatorio (Piano del paesaggio e NAPR) è stato preavvisato dall'UBC per quanto riguarda la revisione dell'elenco dei beni culturali d'interesse cantonale. Come detto infatti compito preponderante dell'UBC era quello di aggiornare l'elenco dei monumenti storici e artistici e di inserirli nei PR assieme ai relativi perimetri di rispetto, entro il 31 ottobre 1997 (art. 53 LBC), limite temporale abrogato con la recente modifica legislativa.

Situazione PR (stato al 13.02.2009):

- PR non preavvisati con LBC = **93**
- PR preavvisati con LBC: procedura avviata = **61**
- PR preavvisati con LBC: procedura terminata (approvazione CdS) = **96**

2. Il Consiglio di Stato intende introdurre le basi legali necessarie per proteggere, in maniera adeguata, gli insediamenti rilevati dall'inventario ISOS?

Il Consiglio di Stato è consapevole che il territorio e il patrimonio costruito esistente, nel contesto attuale, è soggetto a rapide e incisive trasformazioni che mettono a rischio la conservazione di molti insediamenti tradizionali. Tuttavia esso ritiene che già oggi esistano le basi legali più che sufficienti per tutelare gli insediamenti meritevoli di particolare protezione per i loro contenuti storici, architettonici e culturali, siano essi rilevati nell'ISOS o identificati tramite altri strumenti analitici.

Si tratta in particolare di:

- Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 che stabilisce la nozione di bene culturale, conferendo all'ente pubblico la facoltà di tutelare anche insiemi complessi di costruzioni, insediamenti, nuclei storici ecc. La sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 7 febbraio 2007, statuendo sul caso della proposta di protezione del nucleo di Fusio, ha confermato pienamente questo principio, segnalando anche le modalità di applicazione della legge in casi analoghi;
- Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 che permette di assoggettare con particolari vincoli non solo contenuti naturalistici e paesaggistici di pregio, ma anche il patrimonio architettonico di importanza storica e culturale;
- LALPT che, all'articolo 29, permette di inserire nei PR l'obbligo di mantenere costruzioni, manufatti, elementi naturali che caratterizzano un paesaggio, come pure di stabilire le regole per la manutenzione degli edifici.

A titolo aggiuntivo si segnala che

- la protezione degli insediamenti sarà oggetto di particolare attenzione nell'ambito della revisione della LALPT. In questo ambito si sta procedendo per aggiornare e rendere più efficaci le basi legali stabilite nel 1940;
- l'Ufficio dei beni culturali, l'Ufficio della natura e del paesaggio, l'Ufficio della pianificazione locale, con il supporto delle Commissioni dei beni culturali e del paesaggio, stanno esaminando e verificando le modalità di applicazione delle leggi summenzionate, in modo di razionalizzare e rendere più efficace il lavoro di protezione degli insediamenti. Le indicazioni dell'ISOS, integrate con i dati d'inventario dei beni culturali, costituiscono la base di partenza analitica per queste valutazioni.

3. Il Consiglio di Stato intende presentare un messaggio per conferire alla Commissione dei beni culturali la facoltà di annullare le decisioni edilizie che comportano la distruzione o manomissione dei beni culturali immobili?

Prima di rispondere alla domanda, è indispensabile chiarire alcuni concetti, come pure ricordare le modalità di protezione e d'intervento già disposti dalla LBC.

Con il concetto di "*bene culturale*" immobile s'intendono quei beni immobili che, singolarmente o nel loro insieme, rivestono interesse per la collettività, in quanto testimonianza dell'attività creativa dell'uomo in tutte le sue espressioni (cfr. art. 2 LBC). Bisogna però badare al fatto che la qualifica di bene culturale immobile non comporta ancora l'automatico riconoscimento di una protezione. Avantutto occorre esperire una ponderazione degli interessi, in base alla quale si possa riconoscere che l'interesse pubblico - cantonale o locale - alla conservazione dell'oggetto in quanto testimonianza culturale, prevalga rispetto ad altri interessi (art. 19 cpv. 1 LBC). Ciò accertato, è possibile procedere all'istituzione della protezione, che avviene nell'ambito dei PR comunali o dei piani d'utilizzazione cantonali (art. 20 cpv. 1 LBC). Al termine di questo iter, l'immobile potrà essere riconosciuto non semplicemente come "*bene culturale*", ma come "*bene culturale protetto*" - nelle categorie immobili d'interesse cantonale o immobile d'interesse locale - ai sensi dell'art. 3 LBC, ossia bene culturale sottoposto a protezione in applicazione della LBC e della LALPT.

In quanto protetto, il bene culturale immobile beneficia degli effetti di tutela stabiliti dagli artt. 23 ss. LBC. Il suo proprietario ha l'obbligo di conservarlo nella sua sostanza,

provvedendo alla manutenzione regolare (art. 23 LBC). Nel caso di immobili d'interesse cantonale, qualsiasi intervento suscettibile di modificarne l'aspetto o la sostanza richiede la consultazione previa della CBC; il progetto può essere poi eseguito solo con l'autorizzazione dell'UBC e sulla base delle sue indicazioni (artt. 24 LBC, 19 RBC); per i beni immobili d'interesse locale vi è l'obbligo di sottoporre il progetto di restauro all'UBC, mentre la consultazione preliminare della CBC è facoltativa (art. 25 LBC, 20 RBC).

Quando il progetto d'intervento richiede la domanda di costruzione, il preavviso dell'UBC è enunciato nell'ambito dell'avviso cantonale, vincolante per il Municipio giusta l'art. 7 LE; nel caso in cui l'avviso cantonale fosse disatteso dal Comune, il Dipartimento ha facoltà di ricorso (art. 21 LE).

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

Il discorso è un poco più articolato per i beni culturali immobili non ancora protetti, ritenuti degni di protezione, ma per i quali il relativo iter procedurale non è iniziato o ancora non è concluso. In questi casi è indispensabile l'intervento con misure provvisoriale, volte ad impedire la distruzione o la manomissione del bene prima dell'entrata in vigore della protezione. Anche per queste fattispecie la legislazione vigente offre validi strumenti: si tratta delle misure provvisoriale previste dall'art. 17 LBC, come pure di quelle previste dalla LALPT (zona di pianificazione, decisione sospensiva e blocco edilizio, cfr. artt. 57 ss.). Il cumulo di queste misure consente potenzialmente di inibire gli interventi prospettati per oltre dieci anni, dando così modo di avviare e portare a termine - se effettivamente giustificata - la procedura di protezione.

Ciò premesso, con più puntuale riferimento alla domanda posta, si nota quanto segue.

La LBC assegna alla Commissione dei beni culturali un ruolo chiaro e ben definito. Come recita il messaggio no. 4387 del 14 maggio 1995, la Commissione, organo consultivo del Consiglio di Stato, "è l'elemento connettivo tra l'attività dei servizi statali e l'esterno"; composta "da persone indipendenti e rappresentative dei settori interessati alla tutela dei diversi beni culturali", essa è l'interprete "della sensibilità culturale della collettività", vegliando sulla corretta applicazione della legge da parte dell'esecutivo cantonale. Tra le molte sue funzioni, concretamente la Commissione può proporre alle autorità competenti i provvedimenti atti a migliorare la protezione e la valorizzazione dei beni culturali (art. 45 cpv. 3 LBC), preavvisa, sulla base dei dati di censimento, l'istituzione della protezione dei beni immobili cantonali e locali (art. 20 cpv. 1), come pure di quelli mobili (art. 21 cpv. 2) e gli interventi edilizi sui beni protetti.

Il Consiglio di Stato ritiene che, alla luce dei disposti legislativi summenzionati e di un decennio di applicazione della stessa legge, che la richiesta non sia accettabile, poiché contraddice i fondamenti della LBC.

Essa contraddice pure le regole del buon funzionamento dell'amministrazione pubblica: è compito dell'esecutivo mettere in atto tutti i provvedimenti necessari per la salvaguardia dei beni culturali minacciati di distruzione; la Commissione dei beni culturali è un organo consultivo che non può assumere compiti esecutivi; peraltro, nei limiti del suo mandato, essa agisce in piena libertà di coscienza e già oggi ha tutte le facoltà e i mezzi per chiedere all'esecutivo, in caso di necessità, di rendere operative tali misure.

Inoltre, nella misura in cui postula alla CBC la facoltà di annullare delle decisioni edilizie, la richiesta del mozionante cozza contro il principio della sicurezza del diritto e della buona fede. Nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia, l'autorità cantonale ha il diritto e il dovere di esprimere il proprio avviso - sia esso favorevole o negativo - nell'ambito dell'avviso cantonale; questo è vincolante per il Municipio (art. 7 LE); se

disatteso, il Dipartimento può chiederne l'annullamento mediante ricorso (art. 21 LE). Quando però una decisione fosse cresciuta in giudicato, il beneficiario della licenza deve poter contare sulla sua validità - riservato il caso eccezionale della revoca alle condizioni stabilite dall'art. 18 LE.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati:

- Mozione 20.10.2008
- tabella "UBC-Situazione PR per revisione elenco beni culturali (13.02.2009)"

MOZIONE

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

del 20 ottobre 2008

1. Premessa

1.1 La mancata applicazione di ISOS

La demolizione di oggetti architettonici di valore, come le palazzine Tami e di altre ville a Lugano, nonché i pericoli che incombono a siti appartenenti all'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS), come quello di Gandria, sono un problema acuto nel Luganese che rischia di acutizzarsi anche nel resto del Cantone: un problema sul quale le Autorità cantonali sono chiamate ad agire rapidamente.

1.2 A che punto sono i comuni, a termine di legge decennale scaduto a fine 2007, rispetto all'obbligo di istituire la protezione dei beni culturali immobili?

Nella risposta alla nostra interpellanza del 18 gennaio 2008 "*Il caso della demolizione della palazzina dell'arch. Rino Tami a Lugano: quale protezione per il patrimonio architettonico moderno?*" il Governo, a termine di legge decennale scaduto a fine 2007, fa il punto su quanto svolto dai Comuni rispetto all'obbligo di istituire la protezione dei beni culturali immobili nei Piani regolatori:

«A inizio dicembre 2007, la situazione pianificatoria dei 251 Comuni-sezioni era la seguente

- PR preavvisati con LBC 1997: procedura terminata (approvazione CdS) 76

- PR preavvisati con LBC 1997: procedura avviata 54

- PR non preavvisati con LBC 1997 121

L'aggiornamento dei Piani regolatori ai fini dell'inserimento delle proposte di tutela dei beni monumentali é, in base a quanto sopra, in corso ed è stata compiuto fino ad oggi solo parzialmente.

I motivi di questa situazione sono illustrati nel messaggio n. 5935 del 12 giugno 2007 concernente la modifica degli articoli 53 e 54 della Legge sulla protezione dei beni culturali.

Da un lato non si è mai ritenuto opportuno obbligare tutti i Comuni ad avviare revisioni di PR esclusivamente per stabilire la tutela di beni culturali immobili; si è invece pensato di inserire questo aspetto nell'ambito di revisioni avviate autonomamente dai Comuni stessi e comprendenti altri elementi. D'altro canto la promozione delle tutele è stata coordinata con l'avanzamento della raccolta delle valutazioni proprie dell'inventario dei beni culturali, ora in via di conclusione.

Il Consiglio di Stato, visto che non tutti i Comuni hanno potuto rispettare il termine previsto dalle legge e ben cosciente delle conseguenze che questa situazione ha sulla protezione dei beni culturali, ha proposto la modifica degli artt. 53 e 54 della Legge sulla protezione dei beni culturali, come si evince dal messaggio succitato.

La Commissione della legislazione ha preso contatto con l'Ufficio il 21 novembre 2007, per la preparazione del relativo rapporto. In quest'ambito, per il tramite del relatore avv. Carlo Luigi Caimi, sono state fornite ulteriori e più specifiche informazioni relative alla questione sollevata; è pure stato fatto il punto sull'avanzamento del Progetto di inventario dei beni culturali».

2. Richieste della mozione - Misure incisive per la protezione dei beni immobili e siti ISOS

Risulta difficile capire la situazione nella protezione dei beni immobili in Ticino. La risposta del Consiglio di Stato è insufficiente a rispondere alle preoccupazioni crescenti nel Paese per la distruzione di immobili ad opera della speculazione edilizia. Anche il messaggio n. 5935 citato non fornisce indicazioni chiare, se non che il Consiglio di Stato vorrebbe poter intervenire sui Comuni per far loro adottare varianti di Piano regolatore atte a proteggere beni d'interesse cantonale. Ma dei beni d'interesse comunale non si parla. Pertanto riteniamo urgente agire andando oltre il messaggio n. 5935.

- 2.1. Occorre innanzitutto fare trasparenza sulla situazione: per questo chiediamo al Consiglio di Stato di fornire al Gran Consiglio un rapporto che analizzi, dal profilo della protezione dei beni immobili, i Piani regolatori comunali preavvisati (76 Comuni), i Piani regolatori in fase di preavviso (54 Comuni) e la situazione nei Comuni che non hanno iniziato una revisione di PR (121 Comuni). Questo documento deve permettere di capire quanto è stato fatto e non fatto dai Comuni, sia per quanto riguarda i piani regolatori preavvisati, sia per quanto riguarda le altre situazioni, onde consentire un vero dibattito politico su questo tema culturale molto importante: in effetti regolarmente emergono e sono denunciati pubblicamente casi di distruzione del patrimonio immobiliare, che dovrebbero essere tutelati a livello comunale.
- 2.2. In secondo luogo chiediamo che il Consiglio di Stato introduca le basi legali necessarie a proteggere in modo adeguato gli insediamenti rilevati dall'inventario ISOS.
- 2.3. In terzo luogo chiediamo che il Consiglio di Stato presenti un messaggio per conferire alla Commissione dei beni culturali la facoltà di annullare le decisioni edilizie, che comportano la distruzione o manomissione di beni culturali immobili.

Per il gruppo PS:
Raoul Ghisletta