

# Messaggio

---

numero **5935**  
data **12 giugno 2007**  
dipartimento **Territorio**  
documenti correlati [rapporto](#)

---

[documento in formato Word](#)

## Modifica degli articoli 53 e 54 della Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997

Signora Presidente,

signore e signori deputati,

con il presente Messaggio vi sottoponiamo una proposta di modifica degli artt. 53 e 54 della *Legge sulla protezione dei beni culturali* del 13 maggio 1997 (LBC 1997). Mediante questa proposta s'intende da un lato tener conto del lavoro finora svolto per l'allestimento dell'inventario, che rende in parte privo d'oggetto l'art. 53 LBC 1997; d'altro canto è necessario considerare le difficoltà pratiche riscontrate nella ripresa delle protezioni esistenti dei beni immobili con gli strumenti pianificatori previsti dalla legge, come pure la necessità, che ne consegue, di garantire il mantenimento di una tutela sicura.

### 1. DISPOSIZIONI LEGALI

#### 1.1 L'inventario

La LBC 1997, agli artt. 42 e 43, stabilisce che il Consiglio di Stato deve allestire e tenere aggiornato l'inventario dei beni culturali protetti d'interesse cantonale e locale, dove per inventario si intende la raccolta sistematica delle informazioni essenziali concernenti i beni culturali tutelati ai sensi della stessa LBC 1997, siano essi d'importanza cantonale e locale, o da proteggere in caso di conflitto armato o catastrofe.

Si nota che tale inventario ha una funzione eminentemente conoscitiva ed informativa; esso "*vuol essere uno strumento di lavoro agile e versatile, a disposizione in particolare degli operatori nel campo della protezione dei beni culturali*" (Cattaneo Beretta, *La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali*, in: RDAT I – 2000, pp. 139 ss., p. 150).

In particolare, si evidenzia che l'inventario non ha l'effetto giuridico costitutivo di istituire la protezione sul bene inventariato. Infatti i beni mobili sono protetti o per legge – se appartenenti ad istituzioni culturali riconosciute (art. 21 cpv. 1 LBC 1997) – o mediante decisione del Consiglio di Stato (art. 21 cpv. 2 LBC 1997).

I beni immobili sono invece protetti nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali o dei piani d'utilizzazione cantonali (art. 20 LBC 1997). Nel regime previgente, invece, l'iscrizione nel catalogo, che avveniva contestualmente alla dichiarazione del monumento, era costitutiva per la protezione e ciò tanto dei beni mobili quanto di quelli immobili (cfr. Cattaneo Beretta, op. cit., p. 150).

La LBC 1997 ha precisato pure i tempi d'esecuzione dell'inventario: come recita l'art. 53, il Cantone è tenuto ad eseguire tale compito entro dieci anni dall'entrata in vigore della legge, cioè entro il 31 ottobre 2007. In questo periodo transitorio resta ancora valido il vecchio elenco dei monumenti storici redatto sulla base della *Legge per la protezione dei monumenti storici e artistici* del 15 aprile 1946 (LMS 1946); al cpv. 1 dell'art. 53 LBC 1997 si specifica infatti che *"L'elenco dei monumenti storici ed artistici vale, per la durata di dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, quale inventario transitorio dei beni culturali d'interesse cantonale"*.

## 1.2 La protezione dei beni culturali immobili

Nella LMS 1946 le procedure di tutela prevedevano semplicemente l'emissione di un atto amministrativo da parte del dipartimento competente. Con la LBC 1997, per contro, per proteggere qualsiasi manufatto immobile si decise di adottare le normative pianificatorie esistenti: il legislatore agì in questo senso sia per l'evidente impatto territoriale che la protezione di un bene culturale immobile molto spesso comporta, sia per uniformare le norme di tutela ad altre procedure che prevedono la salvaguardia di particolari aspetti del nostro territorio, sia, infine, per *"informare"* e *"far partecipare la popolazione (...) dell'importanza del bene culturale e della necessità del suo rispetto e della sua tutela"* (Rapporto della Commissione della Legislazione sul Messaggio n. 4387 del 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali).

La LBC 1997 prevede dunque che l'istituzione della protezione dei beni immobili d'interesse cantonale o locale avvenga *"nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali o dei piani di utilizzazione cantonali"* (art. 20 cpv. 1), rispettando quindi le regole procedurali previste dalla legislazione specifica (LALPT). Spetta quindi al Consiglio di Stato e rispettivamente ai Municipi decidere la protezione di un bene culturale. Solamente quando l'iter pianificatorio è terminato, quando cioè il Consiglio di Stato ha approvato definitivamente l'atto pianificatorio indicante con chiarezza l'identità del bene culturale e tutte le misure eventualmente necessarie per proteggerlo (ad esempio il perimetro di rispetto), la tutela è istituita.

Con riferimento alle zone di protezione dei beni culturali immobili, si ricorda come l'art. 12 della LMS 1946, *"allo scopo di difendere la visibilità e la prospettiva di monumenti immobili o di procurare loro un contorno decoroso"*, concedesse la facoltà di stabilire zone di protezione di monumenti: in tal senso, tra il 1952 e il 1990, sono state decretate una decina di zone di protezione, a tutela di territori e di monumenti di particolare pregio. La nuova legge, per sostituire questo articolo e per meglio precisare il concetto di *"adiacenza di monumento"*, ha introdotto l'art. 22 cpv. 2 LBC 1997, nel quale si precisa che attorno a un bene culturale protetto è possibile istituire un *"perimetro di rispetto"* allo scopo di impedire *"interventi suscettibili di compromettere la conservazione o valorizzazione del bene protetto"*.

Le vecchie *"zone di protezione"* trasformate in *"perimetri di rispetto"*, previa verifica dei loro contenuti pianificatori, grazie a questo articolo dovranno quindi essere riconfermate laddove è necessario. Si segnala inoltre che spesso, proprio per garantire un uso decoroso del territorio e dei manufatti siti attorno a un bene culturale, si provvede, nel corso dell'esame dei documenti pianificatori, a delimitare nuovi perimetri di rispetto, tenendo ben presenti, naturalmente, le norme pianificatorie vigenti nel comparto in esame.

Gli artt. 53 cpv. 2 lett. b e 54 LBC 1997 hanno imposto al Cantone e ai Comuni (cui in primis correva l'obbligo d'attivarsi) di recepire e aggiornare nei piani regolatori la protezione dei beni culturali immobili e delle relative zone di protezione, secondo i nuovi criteri della LBC 1997. Tale operazione doveva essere compiuta parimenti entro il termine di dieci anni dall'entrata in vigore della legge, ossia entro il 31 ottobre 2007.

## 2. L'APPLICAZIONE DELLA LBC 1997

### 2.1 La protezione dei beni culturali immobili: la procedura pianificatoria

Nel 1997, subito dopo l'entrata in vigore della legge, la Commissione dei beni culturali (CBC), l'Ufficio dei beni culturali (UBC) e l'allora Sezione della pianificazione urbanistica (ora Sezione dello Sviluppo territoriale, SST) dovettero affrontare una situazione completamente nuova, e senz'altro più impegnativa sotto l'aspetto temporale, per quel che concerne l'iter amministrativo relativo alla protezione dei beni culturali.

A questi servizi incombeva il compito, sulla base della LBC 1997, di confermare, eventualmente di modificare o di abrogare la tutela dei beni culturali cantonali menzionati nel vecchio elenco dei monumenti, inserendoli nel contempo nei differenti piani regolatori, e di proporre ai Comuni la tutela dei beni culturali locali. Si noti che molti beni culturali d'interesse cantonale e locale erano già inseriti in documenti pianificatori, a norma degli art. 28 e 31 della LALPT: spesso però tale menzione era poco precisa o impropria, specialmente per quel che concerne i beni culturali d'interesse locale; inoltre parecchi aspetti della protezione dei monumenti (perimetri di rispetto; zone d'interesse archeologico) erano forzatamente disattesi. Anche per questi motivi l'operazione di riconferma della tutela tramite uno strumento pianificatorio doveva essere eseguita.

Ma vi era un altro aspetto, questa volta culturale e non solamente amministrativo, che costringeva a intraprendere questa operazione: già allora era a tutti chiaro che le modalità di tutela di molti manufatti ed edifici, enumerati nel già citato Elenco dei monumenti storici e artistici del Cantone Ticino 1911-1968, Edizioni dello Stato, Bellinzona 1969, non rispondevano ormai più alle moderne esigenze di protezione e alla sensibilità culturale contemporanea; lo stesso elenco ufficiale non era privo di gravi mende e manchevolezze, sia amministrative sia di contenuto. Una revisione formale poteva andare di pari passo con l'aggiornamento culturale dell'elenco dei monumenti protetti, opportunamente denominato nella nuova legge "*inventario dei beni culturali protetti*".

## **2.2 L'allestimento dell'inventario. Iter amministrativo**

In altre parole, fu subito evidente la necessità di dotarsi degli strumenti adeguati per creare un moderno inventario in grado di facilitare convenientemente lo svolgimento delle procedure amministrative.

In particolare l'UBC, per adempiere a questo compito e per svolgere gli indispensabili lavori di accertamento (censimento, raccolta dei dati scientifici e amministrativi, localizzazione...), doveva acquisire mezzi informatici moderni e dotarsi di personale straordinario. Così facendo, l'iter amministrativo richiesto dalla legge per correttamente adeguare la tutela dei beni culturali alla nuova situazione legislativa sarebbe stato facilitato e svelto. L'attività del Servizio Inventario dell'UBC, tra il 1997 e il 2001, fu dunque orientata verso questi obiettivi. Si giunse così al Messaggio n. 5136 del 3 luglio 2001, con cui si chiedevano gli strumenti necessari per l'allestimento dell'inventario dei beni culturali tutelati e la sua gestione informatizzata, che fu approvato dal Gran Consiglio, dopo approfondite discussioni e verifiche, il 16 dicembre 2002 (BU 5/2003 - 7 febbraio 2003). Il progetto divenne pertanto operativo solamente a partire dal mese di settembre del 2003, dopo l'avvio dei lavori per l'allestimento dell'applicativo informatico e soprattutto dopo che le procedure di concorso per l'assunzione di aiuti straordinari erano terminate.

## **2.3 La realizzazione del sistema informatico**

L'inventario è la raccolta sistematica delle informazioni significative (informazioni di tipo amministrativo, fondiario, ma anche descrittivo, tipologico, ecc.) concernenti i beni culturali tutelati ai sensi della LBC 1997.

È bene inoltre sottolineare che l'inventario presuppone necessariamente anche l'allestimento di un censimento, ossia di quello strumento in cui sono raccolte, nella più ampia maniera possibile, tutte le informazioni necessarie per identificare, conoscere e paragonare tra loro i beni culturali protetti e non protetti.

Sulla base di questi presupposti metodologici, nell'aprile del 2003 il CSI, in stretta collaborazione con l'UBC, ha iniziato lo sviluppo del Sistema informativo dei beni culturali (SIBC) contenente tutte le informazioni necessarie per la gestione informatizzata dei beni culturali.

È un programma realizzato con concezioni innovative (accesso via Internet; georeferenziazione), adeguato ai bisogni dell'Amministrazione cantonale e dei vari utenti, in modo particolare degli specialisti che agiscono sul terreno (mandatari) e delle regioni di Protezione civile, che pure collaborano al progetto. Il programma è operativo dal giugno 2005.

#### **2.4 Stato dell'inventario**

A fine aprile 2007 erano stati schedati con il SIBC circa 37'000 oggetti, corrispondenti a 20'000 schede relative a beni culturali immobili e 8'000 relative ai beni mobili. In altre parole nel SIBC sono stati inseriti tutti i beni culturali menzionati nel vecchio "Elenco dei monumenti storici e artistici del cantone Ticino", edito nel 1969, i nuovi beni culturali tutelati da allora, e infine molti di quelli di cui sono in corso le procedure di protezione.

In sostanza, si è provveduto ad allestire l'inventario dei beni culturali, così come prescritto dall'art. 42 LBC 1997: è possibile distinguerli secondo le categorie previste (beni culturali d'interesse cantonale e locale). Oggi l'inventario dei beni culturali è una realtà, in continua evoluzione, e in grado di recepire le modifiche che sovente interessano l'esistenza e la consistenza territoriale dei beni culturali.

#### **2.5 L'aggiornamento dell'elenco dei beni culturali**

Nel contempo si procede a svolgere un altro compito previsto dall'art. 42 LBC 1997, ossia all'aggiornamento sostanziale e formale della lista dei beni culturali tutelati. Ricordiamo che la legge suggerisce che la verifica dei dati fisici, l'aggiornamento e la riformulazione delle misure di protezione dovrebbe procedere di pari passo con la verifica e l'approvazione dei piani regolatori da parte dell'UBC.

Questa procedura è stata eseguita, fino ad oggi, solo in maniera parziale. Sono due i motivi per cui si è giunti a questa situazione.

In primo luogo va ricordato che non si è mai ritenuto opportuno obbligare tutti i Comuni ad avviare revisioni di piano regolatore esclusivamente per stabilire la tutela dei beni culturali immobili in base alla nuova legge; si è invece pensato di inserire questo aspetto nell'ambito di revisioni avviate autonomamente dai Comuni per altri motivi. D'altro canto, la collaborazione coi Comuni, le esigenze di condivisione della popolazione locale per beni - quelli d'importanza cantonale - che idealmente appartengono invece alla collettività cantonale, la complessità delle procedure pianificatorie (preparazione documenti, esami preliminari, pubblicazione delle varianti, ricorsi, ecc.), sono tutti elementi che richiedono una tempistica d'ampio respiro.

Inoltre, nel 1997, al momento dell'elaborazione del Messaggio di legge, si sottovalutarono l'impegno e le risorse umane necessarie per svolgere questi compiti, come pure i tempi necessari, per i Comuni ma anche per l'Amministrazione cantonale, per evadere le pratiche pianificatorie.

Infine ricordiamo che anche dal punto di vista quantitativo l'impegno è gravoso: i beni immobili tutelati a livello cantonale nel 1997 erano circa 900, distribuiti in 251 Comuni-Sezioni. Fino ad oggi si contano circa 125 procedure di piano regolatore avviate per procedere alla revisione delle normative relative alla tutela dei beni culturali sulla base della LBC 1997; 60 procedure sono già state completamente concluse; restano da svolgere 126 piani regolatori.

Ma vi è un secondo motivo per cui non sempre è stato possibile l'aggiornamento dell'elenco dei beni culturali tutelati: per svolgere in maniera adeguata il lavoro di certificazione, per valutare la validità odierna di un bene culturale, per scegliere con cognizione di causa quali edifici

proteggere, bisogna avere i dati di censimento il più possibile completi e adeguatamente preparati. Oggi siamo ancora nella fase di implementazione di queste informazioni.

## 2.6 Conclusione

In sintesi: la scelta, operata a suo tempo, di istituire la protezione dei beni culturali immobili mediante gli strumenti della pianificazione del territorio, dal punto di vista culturale (legame tra bene culturale e territorio) e da quello legale (unicità delle procedure) è senz'altro corretta; non sono state per contro valutate sufficientemente talune conseguenze di questa scelta. Il termine di 10 anni dell'art. 53 LBC 1997 per l'allestimento dell'inventario è stato sostanzialmente rispettato; gli strumenti tecnici per mettere in pratica l'aggiornamento dell'inventario sono operativi. Per una serie di motivi d'ordine pratico non è tuttavia stato possibile procedere completamente alla riformulazione delle misure di protezione e alla certificazione dei beni culturali prevista negli artt. 53 e 54 della LBC 1997.

## 3. PROPOSTE DI MODIFICA

Tenuto conto di questa situazione, l'art. 53 non svolge più alcuna funzione nella misura in cui si riferisce all'inventario.

Quanto alla tutela dei beni immobili, facendo sue le preoccupazioni della SST e dell'UBC, il Consiglio di Stato ritiene che non sia possibile adempiere, dal punto di vista procedurale e formale, a quanto stabiliscono gli artt. 53 cpv. 2 lett. b e 54 cpv. 2 LBC 1997, e cioè che si possa giungere a inserire nei piani regolatori o in altri documenti pianificatori i beni culturali d'interesse cantonale e locale entro il termine a suo tempo iscritto nelle citate norme.

Si propone pertanto di modificare gli artt. 53 e 54 nel modo seguente:

### **Art. 53 - Comuni**

*I Comuni collaborano con il Cantone nel compito d'aggiornamento della protezione dei beni culturali immobili; su richiesta del Consiglio di Stato essi sono segnatamente tenuti a promuovere le procedure di variante o di revisione del piano regolatore per i beni immobili d'interesse cantonale.*

### **Art. 54 - Protezione dei beni culturali**

*Le protezioni dei beni culturali e le zone di protezione istituite con decreti esecutivi del Consiglio di Stato, in applicazione della previgente legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici, permangono in vigore fintanto che non siano formalmente abrogate o aggiornate secondo i disposti della presente legge.*

Il nuovo art. 53 LBC 1997 riprende unicamente l'obbligo dei Comuni di operare perché sia istituita la protezione dei beni culturali immobili mediante gli strumenti pianificatori. Per ragioni pratiche non è parso opportuno adottare soluzioni alternative quali, ad esempio, il consolidamento della tutela dei beni culturali d'interesse cantonale tramite l'adozione di un PUC. Altrettanto inopportuna è parsa l'ipotesi di modificare le procedure per l'istituzione della tutela, adottando un sistema di protezione che facesse astrazione dalle leggi pianificatorie esistenti: così facendo, si sarebbe creato un sistema di protezione alternativo a quanto deciso a suo tempo dal Gran Consiglio e contraddetto uno dei fondamenti della LBC 1997, e cioè lo stretto legame esistente tra territorio e beni culturali, tra pianificazione e protezione degli stessi beni culturali.

La norma non tratta invece più del regime transitorio in attesa dell'inventario, ritenuto che questo è già stato allestito.

L'art. 54 LBC 1997 sopra proposto stabilisce invece il principio per cui le protezioni istituite in base alla vecchia legge non decadono; con ciò è possibile evitare pericolosi vuoti di protezione per i

beni culturali immobili. Grazie alla nuova norma proposta, la tutela stabilita a suo tempo, sotto l'egida della LMS, ha termine solo con un atto formale d'abrogazione oppure con la decisione di tutela aggiornata, per il tramite degli strumenti pianificatori.

#### **4. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA E RELAZIONI CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

L'adeguamento proposto non comporterà delle incidenze particolari sul piano finanziario.

Anche sui Comuni non vi saranno conseguenze finanziarie, poiché per modificare le normative relative ai beni culturali si sfrutteranno, nel limite del ragionevole e con l'accordo delle amministrazioni locali, varianti di piano regolatore già in corso; inoltre i servizi cantonali provvederanno a svolgere la maggior parte del lavoro necessario (elaborazione di norme standard; elaborazioni grafiche).

Vi invitiamo pertanto a voler dare il vostro consenso alle richieste formulate e ad accettare l'allegato Disegno legislativo.

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

#### **Per il Consiglio di Stato:**

La Presidente, P. Pesenti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

#### **LEGGE**

#### **sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 12 giugno 2007 n. 5935 del Consiglio di Stato;

decreta:

I. La Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 è modificata come segue:

<b>Comuni</b>	<b>Art. 53</b>  I Comuni collaborano con il Cantone nel compito d'aggiornamento della protezione dei beni culturali immobili; su richiesta del Consiglio di Stato essi sono tenuti a promuovere le procedure di variante o di revisione del piano regolatore per i beni immobili d'interesse cantonale.
<b>Protezione dei beni culturali</b>	<b>Art. 54</b>  Le protezioni dei beni culturali e le zone di protezione istituite con decreti esecutivi del Consiglio di Stato, in applicazione della previgente legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici, permangono in vigore fintanto che non siano formalmente abrogate o aggiornate secondo i disposti della presente legge.

**II.** Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.