

TI_GERICHTE 90.1998.27 vom 9. Dezember 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-12-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.27

FR: TI_GERICHTE 90.1998.27 du 9 décembre 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1998.27 del 9 dicembre 1998

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992, e dal rimando contenuto nell'art. 51 della nuova Legge sulla protezione dei beni culturali, entrata in vigore il 1° novembre 1997. A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio (TPT), entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il Comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato (cpv. 4 lett. c). In concreto, la legittimazione attiva dell'avv. Pozzi, già insorto in prima sede, per gli stessi motivi, giusta l'art. 35 LALPT, è pacifica (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT). Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

Il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT: le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione. Se l'autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in

consonanza con l'ordinamento giuridico, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (DTF 116 Ia 226 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, *Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung*, Rep. 1991, pag. 45 e segg., in part. 55). Il TPT non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del PR). Il ricorso è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto (in particolare contro l'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l'eccesso o l'abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura) e contro l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT).

E. 3.1

La tutela dei monumenti, in quanto aspetto della protezione del paesaggio, è principalmente di competenza cantonale (art. 24 sexies cpv. 1 Cost.). Spetta infatti in primo luogo ai cantoni stabilire quali sono gli oggetti meritevoli di protezione (DTF 118 Ia 388, DTF 115 Ia 30). La Confederazione è tenuta tuttavia, nell'adempimento dei propri compiti, a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e conservati intatti quando vi sia un interesse generale preponderante (art. 24 sexies cpv. 2 Cost., art. 3 cpv. 1 LPN). Giusta l'art. 5 LPN, per esempio, il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale, quale, nell'ambito della protezione dei monumenti, l'ISOS, "Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere". Da rilevare che tra tutela dei monumenti e pianificazione del territorio esiste un rapporto molto stretto. Infatti l'art. 1 cpv. 2 lett. a) e l'art. 3 cpv. 2 LPT stabiliscono che Confederazione, Cantoni e comuni, in qualità di autorità preposte alla pianificazione, devono provvedere affinché il paesaggio venga rispettato e protetto. L'art. 17 cpv. 1 lett. c della medesima legge prevede espressamente che i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali devono venir assegnati alle zone protette.

E. 3.2

A livello cantonale il 1° novembre 1997 è entrata in vigore la nuova Legge sulla protezione dei beni culturali, in seguito LBC, che ha sostituito la Legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946. Quest'ultima, resa ormai desueta dall'affermarsi di una nozione di cultura più aperta e dinamica, codificava "...una protezione di carattere celebrativo e autoritario, volta soprattutto ad esaltare la patria attraverso il genio artistico nazionale o cantonale, che si prefiggeva di difendere con strumenti coercitivi solo le espressioni più alte della cultura d'élite: quelle testimonianze qualificate dalla bellezza, dalla preziosità o dall'antichità. Al centro di questa politica stava appunto il concetto di "monumento", isolato dentro una torre d'avorio protetta da imposizioni restrittive che si riassumono nel termine di "vincolo monumentale" e nella consacrazione dell'iscrizione in un elenco fatto di singoli oggetti o frammenti di oggetti che, pur formando il patrimonio collettivo, restavano piuttosto lontani dal sentire della gente" (cfr. Messaggio conc. il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali del 14 marzo 1995, p.to 4.1). La nuova legge è invece improntata su una nozione più moderna di cultura, intesa come l'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo. In parallelo all'evoluzione di questa nozione, il termine di "monumento storico" è stato sostituito con quello di "bene culturale" inteso appunto quale prodotto dell'attività culturale in senso lato. I

principi di base che ispirano la nuova legge possono essere così riassunti: la protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico (cfr. art. 5 LBC); sono suscettibili di protezione sia i beni culturali immobili che quelli mobili (cfr. art.li 2, 20, 21 LBC); la protezione dei beni culturali immobili è concepita come "protezione integrata" da attuare nel contesto della pianificazione del territorio (cfr. art. 20 LBC); la protezione dei beni culturali mobili è affidata principalmente alle istituzioni culturali riconosciute (cfr. art.li 4 e 21 LBC).

E. 3.3

L'art. 2 LBC definisce la nozione di bene culturale, la quale poggia, come già anticipato, su un concetto dinamico e aperto di cultura, intesa come il sistema di valori e costumi che caratterizzano il vivere di una collettività. Può quindi venir definito bene culturale, che riveste importanza per la collettività, un oggetto non solo d'interesse storico o artistico, ma anche religioso, archeologico, architettonico, urbanistico, etnografico, archivistico, bibliografico, numismatico ecc.. Fra i beni suscettibili di protezione trovano posto gli immobili, ossia le costruzioni, i manufatti, le rovine, le parti costitutive o accessorie di costruzione, le zone archeologiche, ecc., così come i beni mobili, definiti secondo l'art. 713 CC come oggetti che possono essere trasferiti senza alterarne la sostanza. Fra questi ad esempio dipinti, documenti d'ogni genere, libri, reperti, oggetti di culto o d'arredo, utensili. Secondo l'art. 3 LBC sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. La legge distingue tra gli immobili quelli d'interesse cantonale da quelli d'interesse locale. I primi sono testimonianze cui è attribuito un significato culturale che travalica l'ambito locale e sono protetti per decisione cantonale (art. 20 cpv. 3 LBC). I secondi sono protetti per decisione comunale (art. 20 cpv. 2 LBC) e fanno parte di quei beni che rivestono importanza soprattutto per le collettività locali. Per i beni mobili la differenziazione è tra quelli appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute di cui all'art. 4, protetti per legge (art. 21 cpv. 1 LBC) e quelli protetti per decisione cantonale, sia che appartengano a privati, sia che appartengano ad enti pubblici (art. 19 e 21 cpv. 2 LBC). La ragione dei predetti distinguo sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art.li 20 ss. LBC).

E. 3.4

Gli art.li 19 ss. LBC si occupano dell'istituzione e degli effetti della protezione: come per qualsiasi altra restrizione della garanzia della proprietà (art. 22 ter Cost) che oltre a fondarsi su una base legale sufficiente e rispettare il principio della proporzionalità dev'essere giustificata da motivi di interesse pubblico (G. Müller, Commentaire de la Cost. féd., art. 22 ter, n° 16), secondo l'art. 19 cpv. 1 LBC l'istituzione della protezione presuppone che l'interesse pubblico, cantonale o locale, alla conservazione ed alla valorizzazione dell'oggetto in quanto testimonianza culturale prevalga rispetto ad altri interessi. A tale proposito occorre anzitutto ricordare che in linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. V'è interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività (G. Müller, Commentaire de la Cost. féd., art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco. Nell'ambito della protezione dei beni culturali l'interesse pubblico potrà quindi corrispondere al significato e all'importanza che l'oggetto, preso nel suo contesto, riveste per la collettività in quanto luogo o frammento della memoria collettiva. L'interesse

pubblico alla conservazione presuppone insomma che si tratti di beni nei quali la collettività si identifichi e vi riconosca i propri valori essenziali, al punto da dover essere tramandati alle generazioni a venire (cfr. Messaggio conc. il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali del 14 marzo 1995, p.to. 6, ad art. 19). La legge affida alla Commissione dei beni culturali (cfr. in particolare art.li 20 e 45 LBC) il compito di farsi di volta in volta interprete della sensibilità culturale della collettività e di individuare quell'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene, e questo onde garantire che la designazione degli oggetti meritevoli di protezione venga effettuata sulla base di criteri fondati e oggettivi, tutelando quelle opere che ne sono realmente meritevoli. Per quanto concerne la protezione dei beni immobili, giusta l'art. 20 LBC l'istituzione della tutela si inserisce nella procedura di adozione o modifica del PR o del piano di utilizzazione cantonale: la legge impone infatti una precisa individuazione e descrizione di ogni singolo oggetto (art. 28 cpv. 2 lett. i LALPT). Spetterà quindi anzitutto al Municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse culturale. La Commissione dovrà dare il suo preavviso e parimenti indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC). Autorità competenti per la decisione di istituzione della protezione sono il legislativo comunale per gli immobili d'interesse locale e il Consiglio di Stato per quelli d'interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC).

E. 3.5

Nel caso che ci occupa il ricorrente censura anzitutto la mancata menzione nel piano del paesaggio dei beni culturali immobili d'importanza cantonale. Orbene alla luce di un attento esame la censura non trova riscontro negli atti acquisiti all'incarto: i beni elencati all'art. 6 NAPR trovano infatti corrispondenza nel piano del paesaggio, che indica con un triangolo rosso a _____ la cappella affrescata, in Via _____ il portale bugnato con stemma e in Via _____ gli affreschi, la caminiera e le decorazione, quest'ultimi inseriti d'ufficio nel piano dal Consiglio di Stato in fase di approvazione della revisione. Per quanto concerne invece l'elenco dei beni culturali d'importanza locale, che il ricorrente ritiene incompleto poiché non include l'affresco "Giuramento _____" sulla casa _____, la Cappella _____, la Cappellina _____ e quella in Via _____, va premesso anzitutto che, come si apprende dall'opera "Arte a _____: il patrimonio pubblico nel Comune", il Comune possiede sul suo territorio un patrimonio ricco di testimonianze storiche e artistiche. Poiché l'istituzione della protezione giusta l'art. 19 cpv. 1 LBC presuppone che l'interesse pubblico alla conservazione ed alla valorizzazione di determinati oggetti prevalga rispetto ad altri interessi, nell'individuazione di quei beni che rivestono un significato tale per la collettività da meritare di venir protetti va riconosciuto al comune un certo margine d'apprezzamento, facoltà questa che comprende sia il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna, sia la possibilità di stabilire i criteri di riferimento su cui basare il proprio giudizio. Orbene, proprio sotto questo profilo le scelte effettuate dal Comune di _____ nell'allestimento dell'elenco dei beni d'importanza locale non meritano di venir disattese. Infatti, pur ammettendo che il concetto di bene culturale alla base della nuova legge permette la tutela di quelle presenze culturali e artistiche che appaiono "minori" se misurate con i canoni classici, ma che non per questo sono prive di importanza anche notevole sotto altre angolazioni, dagli atti non emergono elementi che permettano a questo Tribunale di rimproverare al Comune scelte inopportune o dimenticanze palesi, né tanto meno motivi imperanti a suffragio della necessità di porre

sotto tutela opere non contemplate dall'elenco. Inoltre la stessa Commissione dei beni culturali - organo preposto dalla legge a farsi di volta in volta portavoce della sensibilità culturale della collettività e ad individuare l'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene - non ha lamentato nel proprio preavviso la mancanza delle testimonianze segnalate dal ricorrente. In considerazione di quanto sinora esposto questo Tribunale non intravede motivi per rimproverare al Consiglio di Stato di essersi astenuto dall'intervenire e dall'imporre al Comune la tutela dei beni indicati dal ricorrente. Per tutti questi motivi la decisione qui impugnata, immune da violazioni di diritto, merita di venir tutelata.

E. 4

Vista la particolarità della vertenza e in considerazione del fatto che l'insorgente non è insorto a tutela dei suoi interessi, bensì a difesa di importanti interessi ideali, si prescinde dal prelievo di spese e tassa di giudizio. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.