

TI_GERICHTE 90.2003.62 vom 7. Februar 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-02-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2003.62

FR: TI_GERICHTE 90.2003.62 du 7 février 2007

IT: TI_GERICHTE 90.2003.62 del 7 febbraio 2007

Regeste

Protezione del nucleo di un comune in quanto bene culturale di interesse cantonale

Erwägungen

E. 33

cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b; II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c; II-1999 n. 27 consid. 3; II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. Il ricorrente sostiene, anzitutto, che nella misura in cui il Consiglio di Stato si è distanziato nella decisione impugnata dalle considerazioni espresse dal dipartimento del territorio nell'esame preliminare del 2 novembre 1995, sia incorso in una violazione del principio della buona fede. A torto. In effetti, l'esame preliminare è eseguito dal dipartimento del territorio all'attenzione del Municipio (art. 33 LALPT) e non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti del ricorrente riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio, soggetto all'approvazione del Consiglio di Stato (art. 37 LALPT; cfr. sentenza del Tribunale federale del 16.09.2004, 1P.608/2003, consid. 3.5). La censura, priva di fondamento, va dunque respinta. 4. Il ricorrente contesta l'applicabilità della legge cantonale sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC), in vigore dal 1. novembre 1997, richiamandosi all'art. 52 della stessa, giusta cui le procedure in corso prima della sua entrata

in vigore sono concluse secondo il diritto anteriore. A torto. Il patrimonio culturale ticinese era tutelato sino al 30 ottobre 1997 dalla legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946 (LMS) e dal relativo regolamento d'applicazione del 7 gennaio 1947. L'istituzione della protezione avveniva mediante iscrizione in un catalogo cantonale dei monumenti e si traduceva poi in imposizioni restrittive e uno stretto esercizio della vigilanza da parte del Cantone, il quale aveva altresì facoltà di erogare sussidi o acquisire il monumento. Gli organismi competenti dichiaravano monumento unicamente oggetti qualificati dalla bellezza, dalla rarità e dall'antichità; dunque le sole testimonianze più esclusive della cultura e dell'arte (Cattaneo Beretta, La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in RDAT I-2000, capitolo 2, pag. 144 seg.). Con la LBC, in vigore dal 1. novembre 1997, si è voluto rivedere questo tipo di impostazione della protezione: necessità dettata, soprattutto, dall'affermarsi con il tempo di una nozione di cultura più aperta e dinamica rispetto a quella tradizionale che, a differenza di quest'ultima, fa riferimento non più ai soli valori alti della civiltà, ma anche all'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo (cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 4387 del 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, cifra 4.1, pubbl. in RVGC, sess. ord. prim. 1997, pag. 1003 segg., 1021). La procedura di messa sotto tutela dell'intero nucleo di _____, che discende direttamente dalla testé illustrata nuova concezione di cultura, non poteva essere promossa in vigenza della LMS. Di conseguenza, l'art. 52 LBC non ritorna applicabile a questa procedura. Anche questa censura ricorsuale dev'essere respinta; dev'essere per contro confermata l'applicabilità esclusiva della LBC al caso concreto.

5. L'insorgente si duole, nel merito, soprattutto di una violazione del principio di proporzionalità. In primo luogo perché il Governo si è limitato a sottoporre a tutela l'intero nucleo allargato del comune, senza preventivamente disporre di una verifica di ordine scientifico in merito alla portata culturale dei suoi singoli elementi. Il Consiglio di Stato non ha inoltre stabilito un termine per l'allestimento dell'inventario dei beni protetti. Infine, perché la trasmissione delle domande di costruzione concernenti il nucleo all'ufficio dei beni culturali, codificata nella modifica d'ufficio dell'art. 29 NAPR, è già prevista dalla procedura del permesso di costruzione. Il provvedimento sarebbe altresì lesivo dell'autonomia del comune, in quanto l'applicazione dell'art. 24 LBC toglierebbe al municipio ogni competenza ad autorizzare interventi edilizi nel comprensorio del nucleo.

6. 6.1. La protezione della natura e del paesaggio (Natur- und Heimatschutz, protection de la nature et du patrimoine) compete ai Cantoni (art. 78 cpv. 1 Cost.). Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richiede, li conserva integri (art. 78 cpv. 2 Cost.; inoltre art. 3 cpv. 1 Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1. luglio 1966, LPN). Giusta l'art. 3 cpv. 1 LPN, la Confederazione, i suoi stabilimenti e le aziende federali come pure i Cantoni sono tenuti, nell'adempimento dei compiti della Confederazione, a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predominanti in essi l'interesse generale, siano conservati intatti. Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti di importanza nazionale (art. 5 cpv. 1 a frase LPN). L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente di essere conservato intatto, ma - in ogni caso - di essere salvaguardato per quanto possibile, quantomeno nell'adempimento dei compiti della Confederazione (cfr. art. 6 LPN; Rausch/

Marti/ Griffel , Umweltrecht, Zurigo 2004, n. 561 - 564). L'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale ha, tuttavia, una rilevanza certa anche per i Cantoni nell'adempimento di compiti propri. Agli inventari ai sensi dell'art. 5 LPN dev'essere infatti attribuito, quantomeno sotto l'aspetto sostanziale, il valore delle concezioni ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 LPT. Questo significa che i Cantoni debbono tenerne conto nelle loro pianificazioni direttrici (art. 6 cpv. 4 LPT) e proteggere i relativi oggetti in maniera adeguata mediante la pianificazione dell'utilizzazione (art. 17 LPT; Rausch/ Marti/ Griffel , op. cit., n. 565, con rinvii). È quanto si avvera, nel nostro Cantone e per quanto qui possa interessare, per i comuni contemplati dall'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS, secondo la denominazione in lingua tedesca, che si è imposta anche negli altri idiomi), allestito a norma dell'art. 5 LPN e della relativa ordinanza del 9 settembre 1989 (OISOS). La scheda 8.4 del piano direttore impone loro di promuovere la protezione degli insediamenti di importanza nazionale, mediante l'affinamento delle misure pianificatorie di protezione. La menzionata scheda obbliga quindi i comuni interessati dall'inventario ISOS a verificare se le norme e le misure pianificatorie di cui dispongono sono adeguate per la tutela e la valorizzazione dei loro insediamenti ed a modificarle opportunamente. Inoltre, 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 LPT prevede espressamente che i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali devono venir assegnati alle zone protette. 6.2. A livello cantonale, oltre al DLBN (decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940) e all'istituto del piano del paesaggio (art. 28 cpv. 1 LALPT), la LALPT prevede espressamente, all'art. 28 cpv. 2 lett. h, la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei piani regolatori i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio e dei suoi contenuti naturalistici, degli edifici di pregio storico-culturale e della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 LALPT il piano regolatore può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (cpv. 2 lett. d), come pure stabilire le regole sulla manutenzione degli edifici (cpv. 1 lett. g). 6.3. Nel nostro Cantone è inoltre in vigore, dal 1° novembre 1997, la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC), che ha abrogato la legge per la protezione dei monumenti storici e artistici del 15 aprile 1946 (LMS). Come già si è avuto modo di spiegare al consid. 4, questa nuova legge, fondata su una nozione di cultura più aperta e dinamica rispetto a quella tradizionale, fa riferimento non più ai soli valori alti della civiltà, ma anche all'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo e permette, di conseguenza, di tener conto di tutte quelle presenze che possono anche apparire minori, se misurate con i canoni classici, ma che non per questo sono prive di importanza, talvolta anche notevole, sotto angolazioni culturali diverse. Di pari passo la coscienza civico-culturale della gente stessa è cresciuta; in un mondo in veloce trasformazione, questa sente maggiormente il bisogno di conservare e tramandare certe testimonianze capaci di fornire dei punti di riferimento forti alle esigenze d'identificazione e coesione sociale e culturale. Ben si comprende quindi la sostituzione, nella nuova legge, del termine di "monumento storico" con quello di "bene culturale", inteso appunto quale prodotto dell'attività culturale in senso lato (cfr. messaggio cit., cifra 4.1, RVGC cit., pag. 1020 seg.). 6.3.1. 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 mobili, sia quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: 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, come detto, 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. Non solo oggetti singoli possono essere oggetto di tutela; anche una pluralità di beni, che riveste interesse nel suo insieme (come una collezione, un fondo archivistico o librario, un nucleo) può essere protetta nella sua globalità (cfr. messaggio cit., Commento agli art. 2-4 del progetto, RVGC cit., pag. 1026 seg.). Dalla nozione di bene culturale è per contro a priori escluso tutto quanto non risulti dal lavoro dell'uomo. Sono quindi esclusi dal campo d'applicazione della legge le componenti naturali del territorio, cioè quei beni che vengono genericamente definiti come beni naturalistici ed ambientali, in quanto non prodotti dall'uomo. È il territorio costruito (nuclei, giardini, vie storiche) che può essere protetto in applicazione di questa legge, anche per la sua importanza paesaggistica. Il paesaggio non costruito può essere assoggettato a limitazioni, nella misura in cui sia incluso nel perimetro di rispetto di un bene culturale protetto secondo l'art. 22 cpv. 2 LBC (cfr. messaggio cit., cifra 4.2, lett. b), RVGC cit., pag. 1023).

6.3.2. 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 delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie di beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC).

6.3.3. L'art. 19 LBC definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione e, pur senza fissare a priori criteri di giudizio intrinseci, indica i parametri secondo i quali un bene viene protetto: determinante ed essenziale ai fini della protezione è l'interesse pubblico, ossia il significato e l'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 cit., Commento all'art. 19 del progetto, RVGC cit., pag. 1032). La legge affida alla Commissione dei beni culturali (CBC; art. 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 (messaggio cit., cifra 6, Commento all'art. 45 del progetto, RVGC cit., pag. 1045). Il regime giuridico della protezione deve soddisfare due esigenze in parte contrapposte: d'un canto, salvaguardare un oggetto del patrimonio collettivo, dall'altro, consentire l'esercizio della proprietà sul medesimo bene (Cattaneo Beretta, op. cit., n. 4.3.2., pag. 152). 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 piano regolatore 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 comunale. 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).

6.3.4. Secondo l'art. 22 LBC, salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene protetto (cpv. 2). La citata norma concretizza uno dei principi generali alla base della nuova legislazione sulla protezione dei beni culturali, secondo la quale un bene culturale deve essere tutelato nella sua interezza e, per quanto possibile, nel suo contesto spaziale (cfr. anche (Wiederkehr Schuler , Denkmal- und Ortsbildschutz, Zurigo 1999, pag. 84). Sovente l'importanza di un bene culturale, in particolare un immobile, risulta tanto dal suo valore intrinseco come dalla sua situazione nel contesto spaziale. Il bene deve quindi esser protetto nel suo insieme, non potendosi limitare la protezione, come nel passato, a singoli elementi (una facciata, il portale, una colonna, una finestra). Assume quindi grande importanza la delimitazione del perimetro di rispetto (art. 22 cpv. 2 LBC), con funzione analoga alla zona di protezione codificata dalla legislazione previgente (art. 12 della cessata LMS). Tale perimetro di rispetto verrà delimitato, per gli immobili, nel piano delle zone. Cade quindi anche il vecchio concetto di "adiacenza" al bene protetto, che è stato sovente fonte di problemi nei casi di applicazione concreta (cfr. messaggio cit., Commento agli art. da 22 a 29 del progetto, RVGC cit., pag. 1037).

7. 7.1. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra parte dei principi giuridici fondamentali che servono alla delimitazione del potere statale nello Stato di diritto (art. 5 cpv. 1 e 2 Cost.) e che devono pertanto sempre essere rispettati nell'attività dello Stato.

7.2. La controversa messa sotto protezione del villaggio di _____ si fonda sulla LBC, la quale permette di tutelare anche una pluralità di beni che riveste interesse nel suo insieme, come ad esempio un nucleo (cfr. in particolare art. 2, 3, 20 cpv. 3 LBC; consid. 6.3 che precede). Il primo presupposto è pertanto soddisfatto.

7.3. In merito all'interesse pubblico, oltre a quanto è già stato spiegato con riferimento alla specifica materia in oggetto (consid. 6.3.3 che precede), va ricordato che in linea generale si ritiene pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1 con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 98-102; Scolari , Diritto amministrativo, parte

generale, 2.a edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594). 7.4. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato, che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario, infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 103-106; Scolari, op. cit., n. 595-610). 7.5. Il soddisfacimento dei requisiti dell'interesse pubblico e della proporzionalità viene esaminato nei considerandi 8 e 9 che seguono, insieme alla censura di violazione dell'autonomia comunale. 8. In concreto, la dichiarazione di tutelare il nucleo di _____ in quanto bene culturale (immobile) di interesse cantonale appare sorretta, in linea di principio, da un sufficiente interesse pubblico. 8.1. _____, quale villaggio, è inserito nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS; cfr. art. 5 LPN e l'appendice 1 dell'ordinanza del 9 settembre 1981 riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere; OISOS), che lo descrive come segue: "Piccolo insediamento all'imbocco della _____, ancora a carattere prevalentemente agricolo, con particolari qualità situazionali grazie a un contesto naturale inalterato di grande bellezza, sopra il fiume _____, dove questo descrive un'ampia curva, con l'edificazione che ridisegna l'andamento del pendio per poi spingersi verso sud su un piccolo sperone da dove domina in parte la bassa valle. Presenta qualità spaziali grazie alla particolare topografia del villaggio con la sua parte centrale del nucleo, abitativa, sul pendio, in parte arroccata sul piccolo sperone, e le parti rurali, a est e a ovest, all'uscita dell'abitato e sui percorsi per i campi, in piano; grazie anche, nell'insieme principale alla chiara importanza organizzatrice dei percorsi e, nell'insieme delle stalle, all'allineamento modulare e ben ritmato dei singoli piccoli volumi ordinati su un unico percorso lineare. Certe qualità storico-architettoniche soprattutto in prossimità della piccola piazza _____, dove stalle e abitazioni assai antiche si presentano ancora nella loro forma originaria, e nell'insieme delle stalle allineate a nord. A queste qualità più generali si aggiungono quelle di singole emergenze quali il cimitero con una cappella affrescata e un "palazzotto" con le torri in cima al villaggio a dominare la valle." (cfr. scheda ISOS relativa al comune di _____, 2. stesura, 07/87, "Valutazione dell'insediamento", pag. 1 segg.) "... Il villaggio è leggibile come composto in due nuclei edilizi: quello principale, prevalentemente abitativo con l'edificazione molto compatta e come arroccata su una sporgenza rocciosa del pendio, rivolta soprattutto all'imbocco della valle; l'altro insieme, di edifici utilitari, presenta le sue emergenze prevalentemente lungo la strada che lo attraversa in un avvallamento del terreno" (cfr. scheda cit., Sviluppo dell'insediamento, pag. 1 seg.) Nella decisione impugnata, il Governo rileva, dal canto suo, che: "L'insediamento (sicuramente frequentato, come dimostrano le prospezioni archeologiche, in epoca assai remota), sorge ai piedi dei valichi che collegavano la valle _____ con _____. È un'area montana di notevole importanza, un tempo ricca e fiorente non solamente perché zona di transito ma anche per la vastità e fecondità dei suoi pascoli. (...). Il nucleo è raggruppato lungo un ripido pendio esposto, in un avvallamento circondato da basse e caratteristiche colline (i mött) d'origine glaciale e già abitate nell'età del bronzo. A est e a ovest, si sviluppano aree con stalle; oltre il fiume, nei pressi del riale, sono ancora visibili alcuni mulini e macchine idrauliche. Nel nucleo esistono ancora tipologie costruttive di notevole interesse (case quattrocentesche a torba; torbe; case di legno tipo Gottardo; case cinquecentesche in pietra; costruzioni ottocentesche appartenenti al primo sviluppo turistico del Comune) che contribuiscono a conferire un'atmosfera

particolare all'insediamento. Le trasformazioni ottocentesche (ponte; albergo _____; villa neogotica) si inseriscono tutto sommato armoniosamente in questo contesto (...).” (cfr. ris. impugnata, consid. 4.1.5, lett. a, pag. 14 seg.). Il valore di un insediamento come quello di _____, analogamente a taluni altri nuclei esistenti nel nostro Cantone, non dipende dalla presenza di molte case di grande pregio architettonico. Sicuramente questo villaggio presenta numerose costruzioni significative, a carattere rurale o borghese, in pietra e legno, che ne compongono la struttura; tuttavia, il significato urbanistico ed architettonico, ma anche paesaggistico e storico, dell'insediamento di _____ è dato non tanto da costruzioni o manufatti particolari, ma soprattutto dalle relazioni spaziali che intercorrono tra le singole costruzioni e tra queste e l'ambiente circostante; relazioni che creano la peculiarità singolare e il pregio del nucleo di _____. Nasce quindi la necessità di una tutela globale del nucleo, ovvero non solo dei suoi singoli edifici, ma anche dei manufatti (ponti cappelline, strade) e degli spazi che lo compongono (piazze; si pensi qui soprattutto alla piazzetta _____), e che deve inoltre essere estesa, laddove necessario, anche agli spazi aperti di contorno con i quali esso si relaziona (colline, prati, boschi).

8.2. Ferme queste considerazioni, la decisione del Consiglio di Stato, che sancisce un vincolo di protezione quale bene culturale di interesse cantonale all'intero nucleo di _____ deve senz'altro essere confermata in quanto risponde ad un sicuro interesse pubblico. La decisione non viola inoltre il diritto del comune alla sua autonomia, garantita dall'art. 16 cpv. 2 Cost./Cant., dal momento che per i beni culturali di interesse cantonale al comune non è lasciata alcuna competenza decisionale giusta l'art. 20 cpv. 3 LBC. Il principio dell'assoggettamento globale del nucleo di _____ al vincolo di protezione va pertanto confermato.

8.3. Nella risoluzione impugnata il Consiglio di Stato non si è limitato a rilevare che l'intero nucleo di _____ dev'essere considerato come un unico bene culturale di interesse cantonale e che come tale dev'essere protetto, ma ha anche voluto precisare che, per nucleo, “non si intende solamente l'insediamento principale del paese ma anche le aree agricole e residue adiacenti, la zona dei mulini, l'area del cimitero, cioè tutti quegli spazi che determinano la lettura urbanistica e architettonica del nucleo stesso” (cfr. ris. impugnata, consid. 4.1.5. lett. b, pag. 15). L'estensione spaziale esatta della protezione non è tuttavia stata specificata nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore; essa non appare inoltre immediatamente desumibile, dopo la precisazione generica appena citata, nemmeno facendo capo ai vari documenti che compongono questo strumento pianificatorio. Certa appare solo, a questo punto, la tutela dell'insediamento principale, tra cui va particolarmente annoverata la porzione di territorio cui è stata assegnata la funzione di nucleo nel piano regolatore. La decisione impugnata risulta pertanto carente sotto l'aspetto dell'interesse pubblico, in quanto incompleta. Essa difetta difatti di una sufficiente concretizzazione, che crei una situazione giuridica chiara e permetta nel contempo di tutelare adeguatamente l'insediamento principale del villaggio, sia definendo la sua estensione precisa ai fini della protezione cantonale, sia intervenendo, se del caso, sulle possibilità di trasformare le sue adiacenze. La necessità di procedere a una tale concretizzazione, oltre a discendere direttamente dall'art. 20 LBC, è ora espressamente prescritta anche dall'art. 16 cpv. 1 del Regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004 (RPBC), entrato in vigore il 9 aprile 2004, posteriormente dunque alla risoluzione impugnata. Il ricorso dev'essere parzialmente accolto, e l'incarto retrocesso al Consiglio di Stato, senza annullare la risoluzione impugnata, affinché esso operi senza indugio una delimitazione precisa, sulle rappresentazioni grafiche del piano regolatore, dell'area del villaggio di _____ sottoposta a protezione in quanto bene culturale di

interesse cantonale, disponendo inoltre, laddove necessario, degli adeguati perimetri di rispetto. Per motivo di chiarezza e di completezza, il Consiglio di Stato avrà inoltre cura di inserire il nucleo di _____ nell'elenco dei beni culturali di interesse cantonale di cui all'art. 24 NAPR. 9. La risoluzione governativa non viola inoltre né il principio della proporzionalità e né, ancora una volta, l'autonomia del comune ricorrente. Intanto il municipio rimane competente ad applicare la normativa comunale di piano regolatore, ma in particolare l'art. 29 NAPR, che regola le possibilità di costruire nel nucleo. Semplicemente, a seguito della messa sotto protezione di quest'ultimo, i progetti di costruzione devono essere approvati anche dall'autorità cantonale. Giusta l'art. 24 cpv. 1 LBC, qualunque intervento suscettibile di modificare l'aspetto o la sostanza di un bene culturale protetto di interesse cantonale può difatti essere eseguito solo con l'autorizzazione del Consiglio di Stato; competenza che quest'ultimo ha delegato all'ufficio dei beni culturali, il quale potrà decidere solo dopo aver raccolto il preavviso della Commissione dei beni culturali (art. 19 cpv. 3 RPBC). Donde l'inserimento d'ufficio da parte del Governo, all'art. 29 NAPR, dell'obbligo di sottoporre ad esame del menzionato ufficio tutte le domande di costruzione all'interno del nucleo: obbligo fors'anche ridondante, come assevera l'insorgente, ma non per questo illegittimo. Dal profilo sostanziale, per poter procedere compiutamente alla valutazione dei progetti di costruzione all'interno del nucleo in vista di una sua tutela, appare necessario disporre di un'approfondita conoscenza della sostanza edilizia esistente. Per questo motivo, nella risoluzione impugnata il Governo ha incaricato l'ufficio dei beni culturali di realizzare un censimento di questo patrimonio, che dovrà essere allestito nell'ambito dell'inventario dei beni culturali protetti (art. 42 seg. LBC; 31-33 RPBC), al più tardi - così è stato fissato nella risoluzione impugnata (cifra 4.1.5, lett. b, pag. 15 in fine) - con la procedura di piano particolareggiato prevista per il settore est del nucleo stesso. L'inventario dei beni culturali, che costituisce una novità importante della LBC, vuol essere lo strumento della conoscenza e dell'informazione attorno al quale ruota tutta l'attività pubblica di protezione dei beni culturali. Composto da schede informative di ogni bene protetto (art. 43 cpv. 1 LBC, 32 cpv. 2 RPBC) a disposizione soprattutto degli operatori nel campo della protezione dei beni culturali, questo strumento non ha l'effetto giuridico costitutivo di istituire la protezione sul bene inventariato (cfr. Cattaneo Beretta, op. cit., cifra 4.2.3, pag. 150). Una volta che sarà completato il censimento di tutte le costruzioni presenti nel nucleo di _____ nell'ambito dell'inventario dei beni culturali protetti, potranno dunque essere precisati in dettaglio i vincoli di protezione concernenti i singoli edifici o manufatti. Queste precisazioni, sulla scorta di quanto appena rilevato, dovranno tuttavia essere concretizzate attraverso un corrispondente adattamento delle norme di piano regolatore, ma in particolare delle norme di attuazione, sia per quanto concerne la definizione dei contenuti della protezione, sia per quanto attiene ai criteri di intervento sui beni protetti e nei perimetri di rispetto loro afferenti, come peraltro prescrive attualmente l'art. 16 cpv. 2 RPBC, entrato in vigore dopo la risoluzione impugnata, che attua il principio sancito all'art. 20 LBC, secondo cui la protezione dei beni culturali viene realizzata attraverso lo strumento del piano regolatore. Frattanto l'autorità cantonale, nell'esercizio delle sue competenze autorizzative (e, prima ancora, consultive; cfr. art. 24 cpv. 2 LBC), vigilerà soprattutto affinché gli interventi edili all'interno del nucleo di _____ siano particolarmente rispettosi del delicato paesaggio culturale esistente, esigendo un'applicazione puntuale dei principi di intervento enunciati nelle norme di attuazione, in particolare di quelle che regolamentano l'edificazione nel nucleo (art. 29 NAPR), le costruzioni accessorie (art. 11 NAPR) e le opere di cinta (art. 14 NAPR), di

modo che le relazioni spaziali tra le case, le stalle e i loro orti siano conservate (cfr. nello stesso senso lo stesso Consiglio di Stato nella risoluzione impugnata, cifra 4.1.5, lett. b, pag. 15). Restano riservati i provvedimenti di salvaguardia della pianificazione di cui agli art. 57-66 LALPT (cfr. anche art. 15 cpv. 3 RPBC). 10. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere parzialmente accolto e gli atti retrocessi al Consiglio di Stato per la completazione della decisione di tutela del nucleo di _____, mediante l'individuazione esatta del comprensorio sottoposto a protezione quale bene culturale immobile di interesse cantonale. 11. Il Comune può essere esonerato dal pagamento delle spese processuali, non essendo comparso in causa per difendere interessi economici propri bensì in veste di ente pianificante (art. 28 PAmm). Allo stesso, patrocinato da un legale, devono per contro essere assegnate delle ripetibili, nella misura in cui risulta vittorioso (art. 31 PAmm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie; dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso è parzialmente accolto. § L'incarto è rinviato al Consiglio di Stato affinché delimiti in modo preciso, negli atti del piano regolatore, l'area dell'insediamento principale di _____ sottoposta a protezione in quanto bene culturale di interesse cantonale, disponendo inoltre, laddove necessario, degli adeguati perimetri di rispetto. 2. Non si preleva tassa di giustizia. Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà al RI 1 fr. 800.- a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82. ss LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss LTF). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale amministrativo Il
presidente Il segretario

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