

# **TI\_GERICHTE 90.2017.25 vom 18. Dezember 2019**

TI Tribunale d'appello, 2019-12-18, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2017.25](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2017.25)

FR: TI\_GERICHTE 90.2017.25 du 18 décembre 2019

IT: TI\_GERICHTE 90.2017.25 del 18 dicembre 2019

## **Regeste**

Variante del piano regolatore relativa ai beni culturali

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST, RL 701.100). Certa è inoltre la legittimazione attiva dell'insorgente (art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

### **E. 1.2**

Gli studi relativi alla controversa variante sono stati avviati in vigenza della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365). Il piano dovrà quindi essere esaminato, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

### **E. 1.3**

Il gravame può inoltre essere esaminato sulla base degli atti dell'incarto, integrati dalla documentazione richiamata in corso di causa, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). L'assunzione delle prove sollecitata dall'insorgente non appare invero necessaria ai fini del presente giudizio. In particolare non occorre procedere all'allestimento della perizia richiesta, che non è idonea a procurare a questo Tribunale la conoscenza di ulteriori fatti rilevanti. Per le medesime ragioni, vanno respinte le censure sollevate contro la decisione di prima istanza, basata su un apprezzamento anticato delle prove per nulla abusivo, di rinunciare, salvo per il sopralluogo effettuato il 21 maggio 2014, a esperire i mezzi di prova richiesti. Il diritto di essere sentito dell'insorgente non è pertanto stato leso (cfr. DTF 141 I 60 consid. 3.3, 140 I 285 consid. 6.3.1).

### **E. 2.1**

In campo pianificatorio il Comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), 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. 29 cpv. 1 LST), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità 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 o opportuna. Esso non può però limitarsi a 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 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2 con rinvii, II-2016 n. 43 consid. 4.1 con rinvii).

## **E. 2.2**

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio agli art. 69 segg. LPAm; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2, II-2016 n. 43 consid. 4.2 con rinvii). Fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 64 ad art. 33), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato (Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214). 3. Il ricorrente rimprovera anzitutto al Consiglio di Stato un accertamento inesatto dei fatti giuridicamente rilevanti ai sensi dell'art. 69 cpv. 1 lett. b LPAm. Nel descrivere l'edificio al mapp. 84\_\_\_ il Governo avrebbe infatti erroneamente ritenuto a pag. 124 della decisione impugnata che l'entrata principale dello stesso sia rivolta verso Viale \_\_\_\_\_. Inoltre a pag. 126 nel considerare che i vincoli adottati (...) danno conto della volontà espressa dal Consiglio comunale di salvaguardare due testimonianze storiche importanti, l'Esecutivo cantonale avrebbe ravvisato l'esistenza sulla sua proprietà di due edifici anziché di uno. Tali critiche vanno subito respinte in quanto infondate. Nella risoluzione impugnata il Governo ha infatti descritto nel dettaglio a pag. 123-125 la "palazzina al mapp. 84\_\_\_\_\_", di modo che quanto indicato a pag. 126 è manifestamente da attribuire a un refuso. Per quanto attiene invece all'ingresso principale dell'edificio, che in effetti non è rivolto verso viale \_\_\_\_\_, v'è da ritenere che, alla luce delle motivazioni addotte dal Governo, tale circostanza non ha influito minimamente sull'esito della controversia (cfr. Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1 ad art. 62 LPamm). 4. Procedura di informazione e partecipazione della popolazione / violazione del diritto di essere sentito 4.1. Il ricorrente lamenta anzitutto una lesione del proprio diritto di essere sentito da parte del Comune per rapporto alla modificata visione di tutela dei singoli oggetti fatta propria dal Municipio di Lugano nel corso dell'estate del 2011 e scaturita nella rinnovata inclusione della part. no. 84\_\_\_\_\_ RFD di Lugano tra i beni culturali d'interesse comunale, modifica che avrebbe dovuto essere resa nota e pubblicata prima di approdare in Consiglio comunale e non dopo. Contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato nel giudizio impugnato, ritiene che la violazione perpetrata dal Comune non poteva considerarsi sanata tramite la facoltà di ricorso di cui ha fatto uso. In merito a queste critiche, riconducibili a una violazione delle norme concernenti l'informazione e la partecipazione della popolazione ai sensi dell'art. 4 LPT, si osserva quanto segue. 4.1.1. In forza dell'art.

#### **E. 4**

LPT esige che le autorità di pianificazione, oltre a permettere l'accesso ai progetti per presentare osservazioni generali, prendano in considerazione eventuali proposte e obiezioni, dandovi materialmente riscontro. Non occorre tuttavia ch'esse forniscano una risposta individuale, essendo sufficiente che si confrontino sotto il profilo materiale con le obiezioni e le proposte (cfr. DTF 135 II 286 consid. 4.1 e riferimenti; STF 1C\_296/2011 del 18 gennaio 2012 consid. 2.2, pubblicata in RtiD II-2012 n. 58 consid. 2.2). 4.1.2. In adempimento di questo mandato legislativo ai Cantoni, l'art. 5 cpv. 1 LALPT impone al Cantone e ai Comuni di garantire l'informazione della popolazione riguardo agli scopi e allo svolgimento della procedura di allestimento dei piani e una tempestiva partecipazione della popolazione e delle persone coinvolte nella pianificazione. Per quanto concerne il piano regolatore, l'art. 32 cpv. 2 LALPT stabilisce che il Municipio informa la popolazione riguardo al progetto di piano. Ogni cittadino attivo e ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie entro un termine di almeno trenta giorni. Il Municipio esamina le osservazioni e le proposte pianificatorie nell'ambito dell'elaborazione del piano (art. 32 cpv. 3 LALPT). 4.1.3. Queste formalità sono esatte per qualsiasi procedura concernente il piano regolatore, tranne che per le varianti di poco conto (cfr. anche R DAT II-2006 n. 33 consid. 3, II-2002 n. 34, II-1995 n. 4 consid. 3.1). Esse servono ad assicurare l'effettività della partecipazione della popolazione al processo pianificatorio, permettendole di formulare tempestivamente proposte che possano essere adeguatamente vagliate e ponderate prima di eventualmente tradursi in soluzioni concrete. La tempestiva informazione della popolazione, oltre a favorire la condivisione e il consenso attorno alle soluzioni elaborate dal Municipio, serve a prevenire la presentazione di proposte alternative dell'ultima ora, magari improvvisate e incongruenti, in sede di adozione del piano da parte del Legislativo comunale (cfr. RtiD I-2009 n. 18 consid. 3.1). 4.1.4. Il diritto della popolazione di partecipare al processo pianificatorio non impedisce all'autorità competente per l'elaborazione del piano di apporvi in seguito delle modifiche. Il Legislativo comunale può ad esempio includere nella zona edificabile dei fondi diversi da quelli contenuti nel progetto di revisione, senza per ciò dover intraprendere una nuova procedura di informazione e partecipazione (Rudolf Muggli in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [curatori], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Ginevra/Zurigo/Basilea 2010, n. 26 ad art. 4). Tenuto conto del contesto generale, nel quadro di successive modifiche dei piani d'importanza minore e senza un interesse pubblico ulteriore, si può pertanto prescindere dalla ripetizione del processo di partecipazione (DTF 135 II 286 consid. 4). 4.1.5. In concreto la variante all'esame ha formato oggetto di un lungo e travagliato iter pianificatorio: - una serie di studi e approfondimenti hanno portato la Commissione congiunta Città di Lugano - Cantone a formulare già nel giugno 2006 un primo elenco di proposte di edifici da tutelare come beni d'interesse locale per complessivi 98 oggetti; - il 21 marzo 2008 il Municipio ha inviato all'autorità dipartimentale il piano d'indirizzo per l'esame di sua competenza. Rispetto alla lista del giugno 2006 il piano proponeva la tutela di soli 72 oggetti, aggiungendone però 17 nuovi, per un totale di 89 beni d'interesse locale. La scelta dei beni da tutelare era da ricondurre sostanzialmente a due criteri: il primo consisteva nell'operare una valutazione fra il valore intrinseco di un singolo oggetto per rapporto al suo contesto di riferimento in un'ottica di valorizzazione reciproca (cfr. Rapporto per l'esame preliminare febbraio 2008, pag. 7 e 9) e il secondo nel proteggere singoli oggetti isolati solo in presenza di loro qualità eccezionali (citato Rapporto, pag. 10-11). Le schede allestite per gli oggetti da tutelare riportavano pertanto come criteri di

valutazione il valore intrinseco e il valore urbanistico/funzionale dell'oggetto, assegnando un punteggio da 1 a 5; - il Dipartimento del territorio, con l'esame preliminare del 18 marzo 2009, ha condiviso nel complesso il metodo di valutazione adottato, suggerendo tuttavia a pag. 11 di voler considerare la conferma della tutela di edifici individuati nel 2006 e non inclusi nella variante ed alcune nuove proposte scaturite nell'ambito degli approfondimenti legati al presente esame preliminare e meglio come elencato nell'allegato 3; - fra il 6 luglio e il 4 agosto 2009 è stata esperita la procedura di informazione e consultazione della popolazione con il deposito presso il Dicastero del territorio dei documenti sottoposti al Dipartimento per l'esame preliminare, unitamente a quest'ultimo; - pur riconsiderando le proprie valutazioni alla luce delle indicazioni fornite dall'autorità cantonale, il Municipio ha seguito solo in parte quanto indicato nell'esame preliminare. Pertanto con messaggio n. 8077 dell'8 luglio 2010 esso ha proposto al Consiglio comunale l'adozione della variante qui all'esame, contemplante la protezione di complessivi 80 beni culturali d'interesse locale, di cui 63 inclusi nella lista del giugno 2006, individuati secondo i due criteri menzionati in sede di piano d'indirizzo (cfr. capitolo 6. "Sintesi dei criteri per la tutela dei Beni culturali (BCL)", pag. 5-6); - con rapporto del 14 giugno 2011 la Commissione della pianificazione del Consiglio comunale, pur approvando i principi e le generalità della variante, ha proposto d'inserire, oltre a 3 nuovi beni culturali d'interesse cantonale, gli oggetti presenti sulla lista allegata alle Osservazioni del Dipartimento del territorio del 18 marzo 2009 (allegato 3) che erano già presenti nell'elenco elaborato nel giugno 2006 dalla Commissione congiunta Città di Lugano-Cantone, ossia ulteriori 33 beni d'interesse locale (cfr. elenco pag. 14); - il Municipio è entrato in merito alle richieste commissionali: al fine di favorire la convergenza, si sono riesaminate le proposte di variante, non soltanto con una maggiore larghezza dell'applicazione dei criteri assunti ma, specialmente, con la considerazione di nuovi criteri quali: i valori storici, i valori della tradizione e la memoria affettiva (cfr. Rapporto sulle proposte di nuovi beni culturali formulate dalla Commissione della pianificazione del Consiglio comunale di Lugano dell'agosto 2011, capitolo 2, e Rapporto di pianificazione-aggiornamento ottobre 2011, capitolo 13, pag. 26). L'Esecutivo comunale ha così aderito alla proposta di messa sotto tutela dei 3 beni d'importanza cantonale e di 22 oggetti d'interesse locale, fra i 33 individuati dalla Commissione, di cui ha allestito le relative schede, impostate però in modo diverso da quelle contenute nel piano d'indirizzo; - la Commissione della pianificazione ha così redatto un nuovo rapporto, datato 29 agosto 2011, formulando un emendamento per la protezione dei nuovi beni culturali condivisi con il Municipio e ritirando il rapporto del 14 giugno 2011; - nella seduta del 12 settembre 2011 il Consiglio comunale ha approvato il messaggio municipale n. 8077, emendato così come proposto nel rapporto commissionale del 29 agosto 2011. Gli atti informanti la variante sono poi stati posti in pubblicazione dal 23 gennaio al 21 febbraio 2012. 4.1.6. Da quanto appena esposto emerge in particolare che, rispetto alla metodologia adottata nell'allestimento della variante sottoposta per consultazione alla popolazione fra il 6 luglio e il 4 agosto 2009, metodologia che faceva capo al criterio del valore intrinseco di un singolo oggetto per rapporto al suo contesto e a quello della protezione di singoli oggetti isolati solo in presenza di loro qualità eccezionali, il Municipio nel 2011, per far fronte alle richieste della Commissione della pianificazione che proponeva l'inclusione di 33 ulteriori oggetti, presenti nei piani sottoposti a consultazione ma in seguito esclusi dalla variante, ha aggiunto ai due iniziali tre nuovi criteri, ovvero quello dei valori storici, dei valori tradizionali e della memoria affettiva. Da un esame degli atti si evince tuttavia come il Municipio, nell'esaminare le proposte della Commissione, non abbia rimesso in discussione

l'impostazione generale della variante, bensì si sia limitato ad applicare i nuovi criteri solo agli oggetti segnalati dalla Commissione. Più precisamente, esclusi 11 oggetti in quanto non degni di protezione anche alla luce dei nuovi criteri, il Municipio ha giustificato la tutela di 10 edifici segnalati (L83, L85, L87, L88, L89, L90, L91, L93, L94, L96) applicando con maggiore elasticità il criterio, già noto, della presenza di qualità eccezionali, ha posto sotto tutela altri 3 oggetti (L84, L99, L101) con una maggiore elasticità nell'applicazione dei criteri di vincolo, pure già noti, ha applicato i tre nuovi criteri a 5 oggetti (L82, L95, L97, L100 L103) ed ha motivato con considerazioni particolari il vincolo di tutela sui rimanenti 4 oggetti (L86, L92, L98, L102). Notisi, per quanto attiene all'edificio del ricorrente (che aveva formulato delle osservazioni nell'ambito della procedura di consultazione), che la valutazione della sua palazzina (L87) è avvenuta applicando con maggior larghezza il criterio già noto della protezione in presenza di qualità eccezionali. In conclusione sui 102 beni culturali d'interesse locale posti sotto tutela dalla variante, 93 sono stati esaminati in base ai criteri preannunciati in sede di consultazione, mentre 9 sono stati sottoposti a protezione in base a nuove valutazioni, che hanno peraltro trovato l'assenso dei rispettivi proprietari che non si sono poi opposti in sede di pubblicazione della variante. Ora, tutto ciò considerato e ritenute le finalità perseguite dalla procedura di consultazione della popolazione (cfr. supra consid. 4.1.3.) bisogna ritenere che, tutto sommato, sotto questo profilo le modifiche apportate nel 2011 ai criteri di valutazione rappresentino delle modifiche d'importanza minore, che coinvolgono i medesimi interessi pubblici annunciati negli atti sottoposti a consultazione nel 2009. Inoltre, in proporzione, i proprietari direttamente interessati sono pochi (cfr. DTF 135 II 286 consid. 4.2.4). Non va poi dimenticato che i beni oggetto di rivalutazione erano comunque menzionati nella lista allegata all'esame preliminare, resa pubblica nell'ambito della procedura che si è svolta fra il 6 luglio e il 4 agosto 2009. Nessuna violazione del diritto è quindi ravvisabile nel fatto che il Municipio abbia rinunciato a indire nel 2011 una nuova procedura di consultazione della popolazione.

#### **E. 4.2**

Il ricorrente rimprovera poi al Comune di avergli impedito, nell'ambito dell'elaborazione della variante, di accedere alla valutazione sulla meritorietà della part. n. 84 \_\_\_\_\_ RFD di Lugano, impedendogli di consultare l'intero incarto relativo al proprio fondo, di offrire dei mezzi di prova alternativi su punti rilevanti, di potersi esprimere sulle risultanze nella misura in cui ciò possa influire sulla decisione, ledendo anche sotto questo profilo il suo diritto di essere sentito. In particolare con e-mail del 15 febbraio 2012 il Dicastero Pianificazione, ambiente e Mobilità della Città di Lugano gli avrebbe negato la possibilità di ottenere copia della scheda 2438 dell'Ufficio dei beni culturali concernente la sua proprietà, menzionata nel Rapporto di pianificazione – aggiornamento ottobre 2011. Visto l'esito del ricorso può rimanere indecisa la questione di sapere se vi sia stata violazione del diritto di essere sentito. Si osserva tuttavia che il ricorrente è venuto in possesso della richiesta scheda direttamente dall'Ufficio dei beni culturali. Per il resto egli ha partecipato alla procedura ricorsuale dinnanzi ad un'autorità (di prima) istanza munita di pieno potere cognitivo, per cui l'eventuale lesione dei suoi diritti sarebbe in ogni caso stata sanata.

#### **E. 4.3**

Il ricorrente invoca poi, con argomenti invero poco chiari, una lesione del suo diritto di essere sentito ad opera del Governo con riferimento alle modifiche apposte d'ufficio all'art. 34 lett. d cpv. 2 NAPR. Inoltre il Governo, menzionando nel giudizio impugnato i contenuti

dell'ISOS per rapporto al comparto dov'è situato il suo edificio, avrebbe posto a fondamento della sua decisione argomenti nuovi, mai sollevati prima. Ora, a prescindere dal fatto che il Consiglio di Stato a pag. 124 si è limitato a ricordare qual è la portata dell'ISOS e che l'edificio al mapp. 84 \_\_\_\_\_ si trova nel gruppo edilizio G 7.2, il quesito di sapere se effettivamente vi sia stata una violazione del diritto di essere sentito da parte dell'autorità inferiore può rimanere indeciso, anche per questo aspetto, visto l'esito del ricorso, che comporta il rinvio degli atti al Comune per l'elaborazione di una variante.

5. Vincolo di bene culturale d'interesse locale 5.1. La protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 78 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), che ne affida la competenza ai Cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei propri compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il paesaggio è parimenti protetto dalla LPT. L'art. 3 cpv. 2 LPT stabilisce che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. b) occorre integrare nel paesaggio gli insediamenti, gli edifici e gli impianti, nonché (lett. d) conservare i siti naturali. I piani regolatori (art. 24 segg. LALPT, dal 1° gennaio 2012, art. 18 segg. LST) disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone protette comprendono (art. 17 cpv. 1 LPT): i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive (lett. a); i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale (lett. b); i siti caratteristici, i luoghi storici, i monumenti naturali e culturali (lett. c); i biotopi per gli animali e vegetali degni di protezione (lett. d). Il diritto cantonale può prevedere, in vece delle zone protette, altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT).

5.2. A livello cantonale, oltre all'abrogato decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN; BU 1940, 82) 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).

5.3. Nel nostro Cantone è inoltre in vigore, dal 1° novembre 1997, la LBC, che ha abrogato la legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946 (LMS; BU 1946, 43). Questa 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.

5.3.1. 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 che quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: ossia un bene 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 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210) come oggetti che possono essere trasferiti senza alterarne la sostanza. 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 del Consiglio di Stato n. 4387 del 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, Commento agli art. 2-4 del progetto, in: RVGC, sess. ord. prim. 1997, pag. 1026 seg.). Si deve però trattare di prodotto del lavoro dell'uomo: è pertanto 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).

5.3.2. Secondo l'art. 3 LBC, sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. Quanto agli immobili, la legge distingue tra quelli d'interesse cantonale e 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. La ragione delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC).

5.3.3. 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 (Patrizia Cattaneo Beretta, La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in: RDAT I/2000, pag. 139 segg., 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; inoltre l'art. 27 cpv. IX lett. d del regolamento della legge dello sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLst; RL 701.110). 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). 5.3.4. 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 sua conservazione o la sua valorizzazione (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 Elsbeth Wiederkehr Schuler, *Denkmal- und Ortsbildschutz: die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts*, Zurigo 1999, pag. 84). Sovente l'importanza di un bene culturale, in particolare un immobile, risulta tanto dal suo valore intrinseco quanto 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).

## **E. 6**

Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.).

### **E. 6.1**

In linea generale, è 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, pertanto, 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; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, Parte generale*, II ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594).

### **E. 6.2**

Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo d'interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; 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. 7.1. Per quanto attiene all'edificio al mapp. 84\_\_\_\_, il Consiglio di Stato così lo descrive a pag. 123-124 della decisione impugnata, riprendendo i contenuti della scheda n. 2438 dell'Ufficio dei beni culturali: La palazzina commissionata da \_\_\_\_\_ sorge sul viale \_\_\_\_\_, che dalla periferia nord conduce al centro storico della città di Lugano. (...) L'edificio sorge al centro di un giardino delimitato da un muro di recinzione con elementi monolitici in pietra e inferriata in ferro, all'interno del quale sono presenti varie essenze arboree. Di gusto eclettico e dalle proporzioni assai armoniose, la palazzina fu costruita su

progetto dell'architetto luganese \_\_\_\_\_ (1863-1944) nel 1902 dall'impresa \_\_\_\_\_ (...). I prospetti esterni dell'edificio che si sviluppa su tre piani sono caratterizzati da paramento bugnato a pianterreno e sulle lesene d'angolo, cornici delle finestre sagomate di gusto baroccheggiante, balconcini in ferro battuto finemente lavorati, mensole binate e cornice a ovuli nel sottogronda. La facciata principale è scandita in cinque assi, di cui quello principale ospita il portale d'entrata protetto da un portico sorretto da colonne toscane con terrazzo sovrastante. Il fondo risulta incluso nel gruppo edilizio 7.2 "Insieme di villette disposte regolarmente lungo una struttura viaria ortogonale con ampi spazi a giardino; inizio sec. XX" con obiettivo di salvaguardia A dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale ( cfr. Dipartimento federale dell'Interno [curatore], ISOS Insediamenti di importanza nazionale - Repubblica e Cantone Ticino, vol. 2.2, Luganese, Berna 2006, pag. 275 ). 7.2. Assente dall'elenco delle proposte del giugno 2006, il fondo era riportato nel piano d'indirizzo sottoposto nel 2008 al Dipartimento per esame preliminare. La proprietà era stata poi esclusa, unitamente agli edifici posti in viale \_\_\_\_\_ (mapp. 87 \_\_\_\_\_) e \_\_\_\_\_ (mapp. 87 \_\_\_\_\_), dagli atti informati la variante che accompagnavano il messaggio municipale n. 8077 dell'8 luglio 2010, con le seguenti motivazioni: ° Palazzine in viale \_\_\_\_\_, mapp. 87 \_\_\_\_\_ e 87 \_\_\_\_\_ (...). Si tratta di due palazzine della fine dell'800 che si trovano oggi isolate fra edificazioni di foggia moderna e di volumi assai più importanti. La proporzionalità del vincolo di mantenimento a loro carico è stata posta in dubbio fin dall'inizio dello studio. Nel suo esame finale, il Municipio ha concluso che nella tratta del viale \_\_\_\_\_ a nord della Banca \_\_\_\_\_ - dove sono ubicate le palazzine in questione - piuttosto che i singoli edifici antichi sia da preferire il valore delle nuove edificazioni che caratterizzano il viale fino alla piazza \_\_\_\_\_. (...) ° Palazzina in viale \_\_\_\_\_, mapp. 84 \_\_\_\_\_, già segnalata come BCL 20. Si tratta di un edificio isolato, la cui valorizzazione era stata considerata in parallelo con quella delle due palazzine precedenti. Cadendo queste, si è resa coerente anche l'abolizione del BCL20. (cfr. Rapporto di pianificazione - aggiornamento ottobre 2011, pag. 23). Quest'ultima risultava invece menzionata, unitamente agli edifici ai mapp. 87 \_\_\_\_\_ e 87 \_\_\_\_\_ e all'edificio al mapp. 87 \_\_\_\_\_, nell'elenco degli ulteriori beni culturali da proteggere secondo il rapporto commissionale del 14 giugno 2011, che ha poi trovato l'adesione del Municipio e l'inclusione nella lista dei beni approvata dal Consiglio comunale. La scheda che riguarda il mapp. 84 \_\_\_\_\_, contenuta nel Rapporto di pianificazione-aggiornamento ottobre 2011, riporta la seguente valutazione: VALUTAZIONE NELLA VARIANTE DI PR Presa di posizione dopo esame della Commissione della Pianificazione con l'APPLICAZIONE DEI CRITERI ADOTTATI NELLA VARIANTE Vedi oggetti 2425, 2439 e 2441. Perdurando l'assenza di vincolo su questi, anche per l'oggetto 2438 deve essere RESPINTA LA RICHIESTA DI VINCOLO. Considerazioni --- Esame e parere con ALLARGAMENTO DEI CRITERI Una maggiore elasticità nell'applicazione del criterio relativo agli edifici singoli e la prospettiva di conservazione degli oggetti 2425, 2439 e 2441 consentono di aderire alla proposta della Commissione di CONSERVARE. 7.3. Come esposto al considerando 4.1.5., dalla genesi della variante qui all'esame si evince anzitutto come nella scelta dei criteri in base ai quali valutare i singoli oggetti e effettuare la ponderazione degli interessi prescritta dall'art. 19 LBC, il Comune ne abbia in un primo tempo privilegiati due, ossia quello relativo alla valorizzazione reciproca bene culturale-contesto e quello relativo alla protezione di singoli beni solo in presenza di loro qualità eccezionali. A tal fine esso ha allestito per ogni singolo oggetto delle schede

"Inventario/valutazione" che esaminano i beni sia per rapporto al loro valore intrinseco sia per rapporto al loro valore urbanistico funzionale secondo una scala di valutazione che va da 1 (di disturbo) a 5 (eccellente). Il valore intrinseco degli oggetti è stabilito in base ai seguenti criteri: valore architettonico, interesse tipologico, valore storico/memoria, integrità del bene e stato di conservazione, mentre il loro valore urbanistico e funzionale viene determinato in base alla situazione urbanistica, all'appartenenza a un complesso omogeneo, all'aderenza agli indirizzi di PR, alla difficoltà di gestione derivante dal vincolo e alla limitazione di uso / impossibilità di usufruire di tutti gli indici / diminuzione di valore. Segue un esame sulla necessità di istituire un perimetro di rispetto e sulla presenza di un contesto sensibile: necessità di adeguamento pianificatorio . 7.4. In un secondo tempo il Comune ha convenuto, per l'analisi dei 33 nuovi oggetti proposti dalla Commissione della pianificazione, di applicare con maggiore larghezza , rispettivamente in modo più elastico il criterio relativo alla valorizzazione reciproca bene culturale-contesto e quello relativo alla protezione di singoli beni solo in presenza di loro qualità eccezionali, introducendone tre nuovi (cfr. supra consid. 4.1.5). In proposito può rimanere aperta la questione a sapere se la modifica in corso di adozione dei criteri di valutazione alla base della variante, da applicare ai 33 oggetti scartati in precedenza, sia lecita o meno. Infatti, se da un lato il ricorrente non postula l'annullamento dell'intera variante, ma limita la sua domanda all'espunzione del suo edificio dalla medesima, dall'altro la sua proprietà è stata giudicata applicando con più elasticità un criterio già noto, ovvero quello relativo all'eccezionalità del singolo bene. 7.5. Ferma questa premessa si osserva che gli atti che informano la variante non spiegano anzitutto, né in termini generali né con riferimento alla proprietà del ricorrente, cosa significhi e secondo quali parametri avvenga un'applicazione più elastica dei due criteri iniziali. Inoltre, per quanto attiene all'immobile che sorge sul mapp. 84 \_\_\_\_\_, non è stato operato nessun esame approfondito, ad esempio in base alla scheda utilizzata per gli altri beni culturali. L'unica valutazione ad esso riferita è quella riportata sopra al consid. 7.2 ( "Una maggiore elasticità nell'applicazione del criterio relativo agli edifici singoli e la prospettiva di conservazione degli oggetti 2425, 2439 e 2441 consentono di aderire alla proposta della Commissione di CONSERVARE" ), peraltro silente in merito alle qualità eccezionali che giustificherebbero la messa sotto tutela dell'edificio. Neppure viene in aiuto il riferimento alla conservazione delle altre due palazzine che si affacciano su viale \_\_\_\_\_ e all'edificio che si affaccia su via \_\_\_\_\_ (mapp. 87 \_\_\_\_\_), posto che, anche qui, le schede ad essi riservate si limitano a riportare alla voce "Esame e parere con ALLARGAMENTO DEI CRITERI " le medesime motivazioni addotte per il fondo del ricorrente. 7.6. Solo in sede di risposta davanti al Consiglio di Stato, il Municipio ha addotto ulteriori elementi a sostegno della protezione della proprietà del ricorrente: dopo aver esposto, a pag. 6-7, le peculiarità dell'edificio, riprendendo sostanzialmente la descrizione contenuta nella scheda dell'Ufficio dei beni culturali (cfr. supra consid. 7.1.), esso ha concluso, a pag. 7, rilevando che (...) L'immobile, ben conservato, è quindi la mirabile espressione di importanti valori architettonici e costituisce un significativo tassello nella memoria storica del costruito cittadino . Ora, pur ammettendo che l'edificio in questione non sia a priori privo di elementi che potrebbero giustificare la tutela, a non averne dubbio, tale motivazione, ribadita in questa sede, non risulta suffragata da quei criteri oggettivi e uniformi, che per gli altri beni tutelati dal Comune trovano riscontro nelle relative schede, ponendosi così in contrasto con la giurisprudenza in materia che impone, nel determinare se un oggetto sia o meno degno di protezione, una sua valutazione complessiva e oggettiva, basata su criteri scientifici, che tenga conto del contesto culturale, storico, artistico e

urbanistico dell'edificio (DTF 135 I 176 consid. 6.2 e rif. ivi menzionati; STF 1C\_55/2011 del 1° aprile 2011 consid. 6.1). Le ragioni addotte dal Comune risultano pertanto insufficienti. Da notare peraltro che alla luce dei motivi, sopra riportati (cfr. consid. 7.2.), contenuti negli atti che accompagnavano il messaggio municipale n. 8077 dell'8 luglio 2010 a sostegno dell'estromissione della proprietà del ricorrente dalla variante, una diffusa analisi relativa alla sua necessità di tutela appariva tanto più necessaria. 7.7. Stupisce quindi che il Governo, confrontato con le gravi carenze di motivazione, abbia approvato la scelta comunale. In definitiva, con il loro agire, entrambe le autorità hanno disatteso l'obbligo di motivare la propria decisione, principio fondamentale ricordato anche dall'art. 46 cpv. 1 LPAm. Il Tribunale, confrontato con la carenza di motivazione del vincolo, è impossibilitato a verificarne la correttezza. Ciò non può avvenire nemmeno sulla sola base della scheda dell'inventario dei beni culturali di cui si è detto in narrativa. Non spetta infatti a questo Tribunale sopperire alle carenze di motivazione della decisione del Comune con il rischio, magari, di lederne l'autonomia. Spetta ora al Comune valutare compiutamente il valore culturale del bene e, se del caso, adottare una decisione tramite la procedura prevista per le varianti di piano regolatore. 8. Secondo la giurisprudenza il rinvio dell'incanto all'istanza precedente per procedere a complementi istruttori, con esito aperto, comporta che chi ricorre venga considerato vincente (STA 52.2016.438/440 del 5 aprile 2018 con rinvio a STF 2C\_559/2015 del 31 gennaio 2017 consid. 6.1). Il Comune, soccombente, è dispensato dal versamento della tassa di giustizia (art. 47 cpv. 6 LPAm) mentre non è esonerato dal versamento di ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza: 1.1. la risoluzione del 12 aprile 2017 (n. 1617) del Consiglio di Stato è annullata nella misura in cui approva il vincolo di bene culturale d'interesse locale per l'edificio al mapp. 84\_\_\_\_\_ (L87); 1.2. gli atti sono retrocessi al Comune perché proceda a motivare le sue scelte, adottando una variante di piano regolatore. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Al ricorrente è retrocesso l'importo di fr. 2'000.- versato a titolo di anticipo spese. Il Comune rifonderà al ricorrente fr. 2'000.- a titolo di ripetibili complessive per entrambe le sedi di giudizio. 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 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente  
La vicecancelliera

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