

TI_GERICHTE 90.2017.29 vom 18. Dezember 2019

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2017.29

FR: TI_GERICHTE 90.2017.29 du 18 décembre 2019

IT: TI_GERICHTE 90.2017.29 del 18 dicembre 2019

Regeste

Variante del piano regolatore relativa ai beni culturali

Erwägungen

E. 25

cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Nemmeno l'insorgente sollecita l'assunzione di particolari prove. 2. 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). 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. Violazione del diritto di essere sentiti La ricorrente rimprovera al Consiglio di Stato di

avere emanato una decisione (...) ampiamente priva di motivazione, non avendo l'autorità inferiore, in taluni punti, esaminato e reso chiare risposte (...) quanto alle tesi sollevate (...).

. A detta dell'insorgente, il Governo si sarebbe infatti limitato a riprendere le motivazioni addotte per evadere altri ricorsi, effettuando inutili divagazioni su aspetti marginali. Per contro, a tutt'oggi non sarebbero chiari i motivi alla base del vincolo di bene culturale che grava la sua proprietà, i suoi contenuti e i suoi limiti. La censura dev'essere respinta per i seguenti motivi .

3.1. Per prassi la motivazione della decisione - obbligo previsto dall'art. 46 cpv. 1 LPAm e componente del diritto di essere sentito garantito dall'art. 29 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost. RS 101) - può essere ritenuta sufficiente quanto l'autorità menziona brevemente le ragioni che l'hanno spinta a decidere in un senso piuttosto che in un altro, ponendo in questo modo le parti nella situazione di rendersi conto della portata del giudizio e delle eventuali possibilità d'impugnazione dello stesso , oppure quando risulta implicitamente dai diversi considerandi che compongono la decisione o da rinvii ad altri atti (cfr . DTF 142 II 49 consid. 9.2 e rinvii ; STF 2C_630/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2, 2C_505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1). Non occorre che la motivazione si esprima su tutti gli argomenti di fatto o di diritto. L'autorità può limitarsi ai punti essenziali.

3.2. In concreto il Governo ha evaso a pag. 139-143 della decisione impugnata il ricorso di RI 1, chinandosi a pag. 139-142 sul vincolo di bene culturale d'interesse locale, a pag. 142 sull'inclusione del mapp. 10_____ nel PV15 e a pag. 142-143 sull'inclusione del fondo nel perimetro di rispetto cantonale. Per quanto attiene ai motivi alla base del vincolo di bene culturale, l'Esecutivo cantonale, dopo aver descritto nel dettaglio a pag. 139 le caratteristiche dell'edificio della ricorrente, ha concluso a pag. 140 che: Nel contesto del patrimonio monumentale conservatosi a Lugano, il villino al mapp. 10_____ è un'importante testimonianza dal punto di vista urbanistico e architettonico. È direttamente adiacente al complesso della chiesa di Santa Maria di Loreto comparto di grande valore urbanistico, riconosciuto anche dall'ISOS, formato dalla chiesa, dal convento e dalla piazza antistante. Il villino chiude il comparto verso est, essendo posizionato all'intersezione delle vie _____ e _____. Esso è stato inoltre progettato da _____, uno dei più importanti architetti attivi in Ticino a cavallo tra il XIX e il XX secolo, ed è un buon esempio di architettura eclettica. Va altresì precisato che il Comune, nel definire il vincolo ora contestato, ha operato una scelta conformemente all'esercizio della propria autonomia in materia di protezione dei beni culturali ai sensi della LBC e di pianificazione locale. Alla luce di queste considerazioni, priva di fondamento appare anzitutto la critica circa la (...) totale mancanza delle indispensabili considerazioni atte a suffragare la decisione di inserire la proprietà della ricorrente tra i beni di interesse locale . Per quanto attiene invece alla questione relativa ai contenuti e ai limiti della tutela, il Governo, a pag. 140, dopo aver brevemente presentato i principi che informano la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 445.100), ha precisato che (...) dal punto di vista normativo, il Comune è chiamato ad attuare, per il tramite del PR, un'efficace protezione delle costruzioni d'importanza storico-architettonica, (...), rinviando quindi implicitamente alle NAPR. Ora, se è vero che tale motivazione può apparire succinta, essa adempie ai requisiti enunciati sopra al consid. 3.1. Tant'è che la ricorrente è stata in misura di contestarla esercitando compiutamente il suo diritto di difesa attraverso un atto di ricorso articolato e circostanziato, che prende posizione anche sugli emendamenti introdotti d'ufficio dal Governo all'art. 34 NAPR. Sapere se i motivi della decisione impugnata siano pertinenti e corretti è questione di merito, che viene esaminata in appresso.

4. 4.1. L a protezione della

natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 78 Cost. , 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).

4.2. 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).

4.3. 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.

4.3.1. 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).

4.3.2. 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).

4.3.3. 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).

4.3.4. 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).

5. 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.).

5.1. 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).

5.2. 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).

6. Vincolo di bene culturale d'interesse locale

6.1. La ricorrente ripropone anche in questa sede la critica secondo cui non sarebbero chiari né i contenuti né i limiti del provvedimento che grava la sua proprietà, che sembrerebbe non differenziarsi dal vincolo che implica una protezione di carattere cantonale. Ne conclude che in caso di intervento su beni protetti a livello locale risulteranno applicabili i principi della LBC, salvo poi escludere una partecipazione finanziaria ai costi da parte del Cantone non trattandosi di beni protetti a livello cantonale. Inoltre, secondo la ricorrente, gli emendamenti introdotti dal Governo all'art. 34 NAPR ne avrebbero reso ancor più incomprensibile il contenuto.

6.1.1. Tali critiche risultano manifestamente infondate. Infatti, in applicazione dell'art. 16 cpv. 2 del regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004 (RBC; RL 445.110), che concretizza l'art. 22 LBC, secondo cui le norme di attuazione definiscono i contenuti della protezione in base alla scheda di inventario e indicano i criteri di intervento sui beni protetti e all'interno dei perimetri di rispetto, il Consiglio comunale ha adottato l'art. 34 NAPR che definisce per l'appunto i limiti della protezione del bene posto sotto tutela. Tale disposizione alla lett. a il principio secondo cui, indipendentemente dal carattere cantonale o locale del vincolo, (...) Il proprietario di un bene ha l'obbligo di conservarlo nella sua sostanza e di provvedere alla sua manutenzione regolare. Segue poi alla lett. b l'elenco dei beni culturali d'interesse cantonale e alla lett. c l'elenco dei beni culturali d'interesse locale, fra cui quello della ricorrente (L52). La lett. d, nella versione adottata dal Legislativo comunale, disciplina poi in 10 capoversi gli interventi ammissibili su quest'ultimi (cpv. 1: obbligo di domanda di costruzione preliminare; cpv. 2: interventi ammissibili; cpv. 3 obblighi in caso di distruzione; cpv. 4: aree libere adiacenti; cpv. 5: condizioni supplementari per alcuni singoli

oggetti; cpv. 6: edifici alberghieri; cpv. 7: applicabilità della legislazione sull'utilizzazione dell'energia; cpv. 8: deroghe alle prescrizioni dell'art. 34 NAPR; cpv. 9: oggetto L6; cpv. 10: deroghe alle prescrizioni di PR). La norma tratta infine alla lett. e i perimetri di valorizzazione dei beni culturali d'interesse locale. Ora, alla luce delle prescrizioni contenute alla lett. a e d, ed in particolare al suo cpv. 2, incomprensibile appare la critica della ricorrente, già sollevata davanti al Governo, secondo cui non sarebbero chiari la portata e i limiti del vincolo di bene culturale d'interesse locale.

6.1.2. Ad ogni modo, in sede di approvazione, il Consiglio di Stato ha apportato all'art. 34 NAPR alcune modifiche d'ufficio. Per quanto attiene alla sua lett. d, esso ha in particolare stralciato i cpv. 6 e 9 e riformulato il cpv. 2, ritenuto incompatibile con quanto stabilito dalla LBC (cfr. decisione impugnata, cap. 3.9.3, pag. 38-39). Infatti, se nella versione adottata dal Consiglio comunale la norma prevedeva che (...) In generale - salvo specificazioni ai sottostanti paragrafi - devono essere mantenuti gli ingombri planovolumetrici e l'aspetto delle facciate (compresi materiali, tinteggi, aperture, coperture ecc. , essa si limita ora a statuire: Per gli edifici e i manufatti protetti quali beni culturali occorre prevedere interventi conservativi e di restauro . La ricorrente non contesta i contenuti, peraltro chiari, di tale modifica ma ritiene che il Governo avrebbe introdotto ulteriori momenti d'incertezza per il fatto che il cpv. 5 della lett. d non è stato adattato di conseguenza. Infatti il disposto è stato approvato nella versione adottata dal Consiglio comunale, che prevede: Per gli oggetti singoli censiti con i numeri seguenti, al vincolo di mantenimento di volumetrie e facciate si aggiungono anche le condizioni supplementari sotto indicate: (...) . Ora, a prescindere dal fatto che la proprietà della ricorrente non è menzionata nel disposto, bisogna dare atto del fatto che il Governo, non adattandolo al nuovo contenuto del cpv. 2, è incorso in una disattenzione. Tale disattenzione appare tuttavia priva di conseguenze, poiché se da un lato l'art. 34 lett. a NAPR pone comunque il principio generale, secondo cui il proprietario di un bene ha l'obbligo di conservarlo nella sua sostanza, dall'altro il contenuto prescrittivo del cpv. 5 della lett. d è chiaramente riferito alle condizioni supplementari ivi indicate per i singoli oggetti, fra i quali non risulta il mapp. 10_____.

6.1.3. Per quanto attiene al contributo finanziario per la conservazione, bisogna convenire con la ricorrente, che, contrariamente a quanto prevede l'art. 8 cpv. 1 LBC per i beni culturali d'interesse cantonale, per i beni culturali d'interesse locale nell'ambito della revisione il Comune ha rinunciato a prevedere una partecipazione diretta ai costi derivanti dagli interventi sulle proprietà colpite dal vincolo, (...) riservandosi di prendere eventuali iniziative dopo aver preso conoscenza del ritmo e dell'ampiezza dei lavori che i privati effettueranno, dopo approvazione della variante (cfr. Rapporto di pianificazione - aggiornamento ottobre 2011, pag. 181, ed inoltre cap. 16, pag. 182). Ora, la LBC non impone ai Comuni di stabilire in una norma comunale un proprio obbligo contributivo per la conservazione dei beni e la sua misura. Ciò non significa tuttavia che il proprietario colpito dal vincolo sia inerme di fronte alle sue conseguenze di carattere finanziario. Qualora queste siano particolarmente onerose e siano adempiuti i requisiti dell'espropriazione materiale, un'indennità può essere reclamata e dovuta (STF 1P.474/1999 del 17 dicembre 1999 consid. 3 e 4).

6.2. Secondo la ricorrente, la decisione del Consiglio di Stato, risulterebbe arbitraria, poiché tutelerebbe un vincolo adottato in base a metri di valutazione non coerenti. Essa risulterebbe inoltre lesiva del principio della parità di trattamento sia per rapporto agli edifici che si affacciano su via _____, compresi nel perimetro 11.2 dell'ISOS con obiettivo di salvaguardia A ma non tutelati dalla revisione, sia per rapporto al Convento di S. Maria di Loreto, anch'esso rimasto privo di tutela. In sede di replica l'insorgente critica la lettura del contesto dov'è

situato il mapp. 10 _____, fatta dal Comune e dal Governo, e rimprovera a quest'ultimo un accertamento inesatto dei "fatti storici" rilevanti. In proposito si osserva quanto segue. 6.2.1. Il fondo della ricorrente è direttamente limitrofo al complesso della Chiesa di Santa Maria di Loreto, con cui confina ad ovest. Sul fondo sorge il "villino Eremo", che il Consiglio di Stato così descrive a pag. 139, riprendendo i contenuti della scheda n. 2291 dell'Ufficio dei beni culturali: Il villino sorge in un comparto pregiato, sul sedime attiguo al complesso del convento di Santa Maria di Loreto, nel quartiere omonimo. Fu costruito per _____, figlia dell'albergatore _____, nel 1911 su progetto dell'architetto _____ (1877-1932), una delle principali figure del panorama architettonico ticinese a cavallo tra il XIX e il XX secolo. (...) L'edificio, in posizione rialzata rispetto alla strada, è sito all'interno di un giardino sostenuto da un imponente muro di contenimento perimetrale in pietra e malta (oggi purtroppo intonacato), con una balaustra in cemento prefabbricato. Si accede alla proprietà da un portale ornato da decorazioni pittoriche, che si apre sulla scala d'ingresso con parapetto in ferro a motivi geometrici, che riprende il balconcino in facciata. Sul lato orientale è presente un portico sorretto da colonne con capitelli corinzi e sovrastato da una terrazza, mentre nell'angolo nord-occidentale si innesta un corpo emergente con loggetta all'ultimo piano, probabilmente aggiunto nel 1929. I prospetti esterni sono decorati da un finto bugnato d'angolo, da una fascia sottogronda dipinta, recante motivi vegetali, cornucopie, putti, scudi con gigli e, in corrispondenza delle aperture, conchiglie. Le finestre dei lati sud e nord sono ornate da riquadrature a graffito in finta architettura modanata, mentre quella della facciata orientale da un frontoncino centinato in cemento prefabbricato. 6.2.2. La scheda "Inventario/valutazione" relativa al "villino Eremo", contenuta a pag. 90-91 del Rapporto di pianificazione - aggiornamento ottobre 2011, giudica l'oggetto sia per rapporto al suo "valore intrinseco" sia per rapporto al suo "valore urbanistico funzionale" secondo la seguente scala di valutazione: 5 eccellente; 4 importante; 3 degno di protezione; 2 privo di valore; 1 di disturbo. Il valore intrinseco del villino viene valutato come segue: Valore architettonico 3 Interesse tipologico 2 Valore storico/memoria 3 Integrità del bene 3 Stato di conservazione 3 Per quanto attiene al suo valore urbanistico e funzionale, la scheda attesta in particolare al villino una situazione urbanistica importante (4) come pure un'appartenenza ad un complesso omogeneo (4). Anche le difficoltà di gestione derivanti dal vincolo nonché le limitazioni d'uso, l'impossibilità di usufruire di tutti gli indici e la diminuzione del valore vengono valutate come importanti (4). 6.2.3. Da queste valutazioni emerge come il Comune abbia ritenuto determinante nel definire il vincolo di tutela il valore storico (3) e architettonico (3) del villino, oltre che la situazione urbanistica (4) e la sua appartenenza ad un complesso omogeneo (4). Sia in sede di risposta davanti al Consiglio di Stato che in questa sede il Comune ha confermato tali valutazioni, mettendo in rilievo il fatto che l'immobile sorge nelle immediate adiacenze della pregevole Chiesa di S. Maria di Loreto, la cui costruzione risale al 1524, in un armonioso stile rinascimentale, sulla cui facciata vi è un interessante portico a 5 campate; nel complesso la Chiesa è tutelata quale bene culturale d'interesse cantonale. Inoltre, prospiciente alla Chiesa di Loreto e quindi alla stabile sul fondo no. 10 _____ si trova il pregevole muro con due portali ad arco e con una cappella incastonata nel centro che delimita l'accesso alla retrostante proprietà comunale. Il muro delimita pure una piazza raccolta che si confronta direttamente con il porticato della Chiesa. Anche il muro è tutelato quale bene culturale d'interesse cantonale. L'edificio sul fondo n. 10 _____ si inserisce in un contesto molto particolare dal profilo architettonico, e già nel 1911 l'allora progettista

- l'architetto _____ - (...) optò per una soluzione armoniosa e non in contrasto con le preesistenze definite dalla Chiesa di Loreto e del muro posto in stretta correlazione con essa. Conclude asserendo che (...) A non averne dubbio è dunque dato un preminente interesse pubblico all'imposizione del vincolo, per salvaguardare la presenza di una testimonianza storica importante del nostro passato. Tali motivazioni, che la ricorrente contesta soprattutto dal profilo dell'analisi del contesto in cui si situa la sua proprietà, risultano pertinenti e meritano piena tutela.

6.2.4. In merito al contesto, la ricorrente asserisce anzitutto che, la scelta urbanistica della posizione del villino non è stata dettata da presupposte intenzioni urbanistiche (...) ma bensì da una chiara limitazione imposta all'acquirente (...) dal venditore e proprietario dell'edificio esistente sul sottostante mapp. 10_____, al fine di allontanare il più possibile le nuove edificazioni dalla sua proprietà. Critica poi l'affermazione del Governo, secondo cui (...) Il villino chiude il comparto verso est, essendo posizionato all'intersezione delle vie _____ e _____, ritenendo invece che il punto culminante, sia sotto l'aspetto urbanistico che architettonico, risulta essere villa _____, che non viene tutelata. In proposito si rileva anzitutto che il giudizio operato dal Comune per fondare il vincolo di bene culturale si fonda su più criteri, di cui quello urbanistico costituisce solo un elemento. Ad ogni modo, gli eventuali vincoli contrattuali imposti al costruttore al momento dell'acquisto della proprietà, non escludono evidentemente una soluzione progettuale comunque armoniosa e rispettosa delle preesistenze come quella elaborata dall'arch. _____. Inoltre l'analisi del comparto effettuata dal Governo, a cui la ricorrente oppone una sua personale lettura, trova conferma nell'ISOS, il quale inserisce il suo villino nel Gruppo edilizio 11.1 facente capo al Complesso della Chiesa di S. Maria di Loreto (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [curatore], ISOS Insediamenti di importanza nazionale - Repubblica e Cantone Ticino, vol. 2.2, Luganese, Berna 2006, pag. 277), e attribuisce invece villa _____ (mapp. 10_____) al Gruppo edilizio 11.2 "Palazzine e ville in posizione elevata tra Via _____ e Via _____ (...)" (ibidem , pag. 278).

6.2.5. Con riferimento alla descrizione del villino, contenuta a pag. 13 della decisione impugnata (cfr. supra consid. 6.2.1), la ricorrente rimprovera poi al Governo un accertamento errato dei "fatti storici" rilevanti: il muro di contenimento perimetrale sarebbe infatti intonacato sin dalla sua erezione nel 1911, mentre che i lavori di ampliamento e innalzamento eseguiti dall'arch. _____ sarebbero stati ultimati nel 1929. Tali critiche vanno subito respinte in quanto insuscettibili di scalfire la valutazione effettuata dal Governo. Manifestamente, alla luce delle motivazioni da esso addotte, le due imprecisioni in cui è incappato non hanno influito minimamente sull'esito della controversia (cfr. Marco Borghi/ Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 1 ad art. 62 LPamm).

6.2.6. Nemmeno la critica di violazione della parità di trattamento può trovare miglior sorte. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge (DTF 131 I 1 consid. 4.2, 130 I 65 consid. 3.6, 129 I 346 consid. 6) ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimento pianificatori e si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a). Al proposito, la ricorrente, che si è limitata ad addurre le critiche testé evase, non spiega per quali ragioni la decisione di adozione del provvedimento pianificatorio a carico della sua proprietà sarebbe non solo opinabile, ma addirittura manifestamente insostenibile. La censura è dunque già per questo motivo inammissibile. Ad ogni modo, se da un lato, come visto, l'ISOS, che la ricorrente invoca a sostegno della sua tesi, include il suo fondo in un gruppo edilizio diverso da quello relativo agli edifici che si affacciano su via _____, dall'altro il Consiglio di

Stato al capitolo 3.9.2, pag. 42, della decisione impugnata ha invitato il Comune a riconsiderare l'esclusione dalla variante del Convento di S. Maria di Loreto. 7. Perimetro di rispetto cantonale per la Chiesa di S. Maria di Loreto e portale mapp. 11_____ 7.1. Come esposto in narrativa, la variante adottata dal Consiglio comunale riporta nei piani il perimetro di rispetto cantonale relativo alla Chiesa di S. Maria di Loreto, comprendente anche il 10_____, il cui obiettivo viene descritto come segue a pag. 31 della decisione impugnata: Lo scopo primario del perimetro di rispetto è il controllo degli interventi architettonici e urbanistici nelle immediate adiacenze dei beni culturali tutelati, inseriti in un quartiere tipologicamente caratterizzato da ville dei primi decenni del Novecento entro giardini, comprendente anche la casa d'appartamenti sul mapp. 10_____ (bene culturale locale), parzialmente alterato dalla massiccia costruzione della casa per anziani. Più precisamente, l'obiettivo principale è quello di mantenere la preminenza visiva e volumetrica del complesso ecclesiastico, di garantire la corretta relazione tra percorsi storici, edifici, giardini e aree libere, agendo specialmente sulle sistemazioni di quest'ultime e, di conseguenza, sull'ubicazione e sulle volumetrie di eventuali nuovi edifici, come pure sulla strutturazione architettonica (aperture, tinteggi) degli edifici principali e quelli utilitari esistenti nelle adiacenze. In evasione al ricorso della ricorrente, l'Esecutivo cantonale ha poi osservato, a pag. 143, come tali misure non compromettono la fruizione attuale e futura del suo immobile, rispettivamente una sua futura ristrutturazione o trasformazione. 7.2. In merito all'estensione del perimetro il Governo ha spiegato a pag. 31-32 quanto segue: L'estensione del perimetro di rispetto viene stabilita includendo le zone (edificate e non edificate) direttamente adiacenti o che hanno una relazione spaziale con i beni culturali tutelati. In questo caso, vista la particolare ubicazione del complesso monumentale e del portale protetti, siti su un breve pianoro lungo antichi percorsi pedonali, per la conservazione del loro significato spaziale e monumentale si ritiene sufficiente un perimetro che racchiude le aree edificabili immediatamente adiacenti: il limite è dato da via _____ (nord), dal sedime pubblico che ospita la casa anziani comunale (sud), dalle case e palazzine sorte sul pendio che digrada verso il lago (sud/est), dalla casa d'appartamenti al mapp. 10_____ (ovest), preminente sul pendio e in stretta relazione visiva con il sagrato del complesso. 7.3. La ricorrente chiede l'estromissione del suo fondo dal perimetro di rispetto, la cui estensione, a sua detta, sarebbe priva di senso. Invoca inoltre, anche in questo caso, una lesione del principio della parità di trattamento rispetto agli edifici che si affacciano su via _____. Non sarebbe infatti chiaro il motivo per cui per altre ville e villette del comprensorio, realizzate dall'Arch. G. _____ (...) sia l'autorità Comunale che quella Cantonale non ritengano necessaria alcuna protezione. In proposito si osserva che il Governo ha spiegato con dovizia di argomenti lo scopo perseguito con il perimetro di protezione e i criteri alla base della sua delimitazione. In sede di risposta ha precisato che l'inclusione del mapp. 10_____ è motivata dal fatto che esso è direttamente adiacente al complesso della Chiesa di Santa Maria di Loreto. La ricorrente, che non si confronta minimamente con tali motivazioni, contrappone anzitutto una lettura del tutto imprecisa dell'estensione del perimetro di rispetto [(...) lo stesso taglia quasi a metà la part. 10_____ (casa anziani) per poi scendere quasi rettilineo sino alla proprietà della qui istante. Di colpo lo stesso poi procede includendo il fondo nr. 10_____ per poi rientrare e procedere in maniera quasi rettilinea sino alla fine del fondo nr. 1910], senza però chiederne l'annullamento ma limitandosi a postulare l'estromissione del suo fondo. Di conseguenza, a prescindere dal fatto che l'interesse pubblico alla base della misura è stato dimostrato dal Governo con argomenti pertinenti,

allo stato attuale, l'estromissione del (solo) mapp. 10_____ dal perimetro concorrerebbe a formare un vuoto incongruo al suo interno, contrario alle sue finalità. Inoltre, poiché nel quartiere di Loreto non sono presenti altri beni culturali d'interesse cantonale che potrebbero richiamare la previsione di un perimetro di rispetto, non è dato di vedere in che modo sia stato leso il principio della parità di trattamento. Gli ulteriori argomenti avanzati dalla ricorrente non meritano ascolto già solo per il fatto che essa confonde le finalità del perimetro di rispetto in parola, riportate sopra al consid. 7.1., con quelle del perimetro indicato nell'ISOS con riferimento al Gruppo edilizio 11.2 (cfr. supra consid. 6.2.4), che rappresenta un semplice criterio di individuazione e di analisi della sostanza edilizia posta al suo interno (cfr. scheda allegata al vol. 2.2, Luganese, dell'ISOS, "Introduzione all'ISOS", p. 2: L'Inventario individua all'interno dell'insediamento perimetri edificati, gruppi edilizi, intorni circoscritti e intorni orientati). 8. 8.1. Per tutti questi motivi il ricorso è respinto. 8.2. Le spese e la tassa di giustizia seguono la soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata dalla ricorrente, rimane a suo carico. 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.