



Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden
Departament d'educaziun, cultura e protecziun da l'ambient dal Grischun
Dipartimento dell'educazione, cultura a protezione dell'ambiente dei Grigioni

Revisione parziale della legge cantonale sulla protezione della natura e del paesaggio (LCPN)

Rapporto esplicativo

Coira, settembre 2021

Indice

1. Ausgangslage.....	3
1.1. Auftrag Bigliel betreffend Inventar der Denkmalpflege: Information der Grundeigentümer	3
1.2. Auftrag Crameri betreffend Inventarisierung schutzwürdiger Objekte.....	4
1.3. Teilaufträge, Lösungsansätze und Umsetzungsvarianten	6
1.3.1 Auftrag Bigliel.....	6
1.3.2 Auftrag Crameri	8
2. Anpassungen des KNHG.....	8
3. Anpassungen der KNHV.....	9
3.1. Teilauftrag 2 aus Auftrag Bigliel: Einbezug der Gemeindebehörden	9
3.2. Teilauftrag 1 aus Auftrag Crameri: Anpassung der Aufnahmekriterien	9
4. Auswirkungen der Revision	10
4.1. Personelle Auswirkungen	10
4.2. Finanzielle Auswirkungen	10
5. Terminplan.....	10

1. Premesse

Conformemente all'art. 78 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101), la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. La Confederazione disciplina i compiti federali, in particolare l'allestimento di inventari federali, con la corrispondente legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e la relativa ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN; RS 451.1). Sulla base della Costituzione federale, il 19 ottobre 2010 il Gran Consiglio ha emanato la legge sulla protezione della natura e del paesaggio del Cantone dei Grigioni (LCNP; CSC 496.000) e il 18 aprile 2011 il Governo ha emanato l'ordinanza cantonale sulla protezione della natura e del paesaggio (OCNP; CSC 496.100).

Nel quadro della conservazione e della cura del patrimonio storico, la LCNP del Cantone dei Grigioni disciplina anche l'inventario cantonale delle costruzioni. Nel settore della protezione del paesaggio l'inventario è affidato al Servizio monumenti cantonale. Tra il 2017 e il 2020 è stato possibile intensificare i lavori a seguito del punto centrale di sviluppo 08/28 "Rilevamento patrimonio culturale" e portarli avanti secondo un sistema uniforme in tutto il territorio cantonale.

Due incarichi accolti dal Gran Consiglio richiedono ora adeguamenti alla prassi applicata finora. In particolare si intende creare per i proprietari fondiari una nuova possibilità di opposizione contro l'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni. Finora la legge non prevedeva tale possibilità. Di seguito viene riportato il testo dei due incarichi, poiché i sotto-incarichi contenuti negli incarichi sono rilevanti per la revisione parziale.

1.1. Incarico Bigliel concernente l'inventario del Servizio monumenti: informazione dei proprietari fondiari

In virtù della legge sulla protezione della natura e del paesaggio, il Cantone dei Grigioni allestisce e gestisce un inventario cantonale degli aspetti degli abitati, dei gruppi di edifici e degli edifici singoli degni di protezione (art. 4 LCNP). L'allestimento dell'inventario costituisce la base per la conservazione e la cura del patrimonio culturale edilizio.

Attualmente sono in corso i lavori di allestimento delle liste di inventario per l'intero territorio cantonale. I proprietari fondiari saranno coinvolti soltanto in uno stadio molto avanzato del processo di inventariazione. Spesso essi vengono a conoscenza del fatto che il loro immobile figura nella lista di inventario soltanto nel momento in cui intendono venderlo o intendono procedere a misure edilizie. Nella maggior parte dei casi ciò ha come conseguenza naturale una diminuzione dell'interesse di potenziali acquirenti e ritardi nell'esecuzione di lavori edilizi.

A questo proposito è importante sottolineare che non è possibile inoltrare opposizione contro l'inventario.

La legislazione cantonale prescrive che i proprietari fondiari interessati devono essere informati in caso venga confermata l'ipotesi che l'oggetto sia degno di protezione. L'art. 5 cpv. 1 LCNP recita: "Il Cantone espone pubblicamente per 30 giorni i nuovi inventari e gli aggiornamenti nei comuni interessati e presso il Cantone e annuncia l'esposizione pubblica nell'organo di pubblicazione ufficiale del comune e nel Foglio ufficiale cantonale. I proprietari fondiari interessati vengono informati."

La conservazione del patrimonio culturale edilizio non è messa in discussione, e nemmeno l'inventariazione.

Risultano per contro problematici l'informazione dei proprietari fondiari e il loro coinvolgimento. Se i proprietari vengono a conoscenza troppo tardi del fatto che il loro immobile figura nell'inventario e non hanno potuto collaborare all'allestimento dello stesso, si creano più problemi rispetto a quelli che verrebbero causati da una loro informazione personale tempestiva e da un loro coinvolgimento nell'allestimento.

Le firmatarie e i firmatari incaricano perciò il Governo di regolamentare l'inventariazione in modo tale da garantire un coinvolgimento fin dall'inizio nel processo di inventariazione dei proprietari interessati ma anche delle autorità comunali competenti per la pianificazione locale. Ciò presuppone un'informazione scritta degli interessati, come prevista anche dalla legge cantonale. Le autorità comunali devono essere coinvolte in modo tale che le analisi degli insediamenti del Cantone debbano essere svolte alla presenza di un rappresentante del comune. In tal modo viene garantito che le autorità comunali possono informare in tempi brevi i proprietari fondiari in merito all'inserimento nell'inventario cantonale e quindi a un eventuale status di protezione della loro proprietà. Ai proprietari fondiari interessati deve inoltre essere concessa la possibilità di presentare opposizione contro l'inserimento nell'inventario, ciò affinché un oggetto possa essere inserito nella pianificazione soltanto dopo che sia stato confermato lo status di protezione di ciascuna sua parte.

1.2. Incarico Cramerli concernente l'inventariazione degli oggetti degni di protezione

Il Cantone allestisce e gestisce inventari cantonali degli oggetti degni di protezione (oggetti da proteggere; art. 4 cpv. 1 LCNP). L'inserimento di un oggetto in un inventario cantonale si basa su criteri come rarità, diversità, esposizione a pericoli, valori estetici, ubicazione, dimensioni, funzione ecologica e importanza scientifica (art. 4 cpv. 2 LCNP). In occasione della

sessione di giugno a Pontresina il Gran Consiglio ha accolto l'incarico Bigliel con 82 voti favorevoli, 30 contrari e 0 astensioni. Questo incarico chiedeva di coinvolgere in maniera precoce i proprietari fondiari interessati nonché le autorità comunali nel processo di inventariazione concernente gli oggetti degni di protezione (oggetti da proteggere). Inoltre è stato dato incarico al Governo di concedere ai proprietari fondiari interessati la possibilità di presentare opposizione.

L'inventariazione conforme al mandato legale viene portata avanti anche da quando l'incarico Bigliel è stato accolto. Nel frattempo oggetti singoli vengono inseriti nella lista di inventario in modo molto estensivo. L'esempio della città di Maienfeld dimostra che in conformità alla base pianificatoria risalente al 2002 sono 27 gli oggetti definiti finora come degni di protezione con efficacia giuridica. Da quando la lista di inventario è stata rielaborata dal Cantone, sono 120 gli oggetti singoli (!) che sono stati inseriti nell'inventario cantonale; 300 oggetti si trovano in zone di protezione sovrapposte. Singoli comuni hanno respinto integralmente la lista di inventario del Cantone a causa di questa prassi eccessiva.

L'inserimento in un inventario comporta delle conseguenze notevoli per i proprietari fondiari interessati. I proprietari di costruzioni e impianti protetti o la cui messa sotto protezione va verificata devono tollerare la visita e gli esami necessari dell'oggetto da parte del servizio specializzato o di professionisti da esso incaricati. Essi sono tenuti a preservare l'oggetto da danneggiamenti o perdite, nonché dalla distruzione e ad adottare i provvedimenti necessari per la sua manutenzione (art. 28 LCNP). Inoltre gli interventi su oggetti messi sotto protezione dal Cantone necessitano dell'autorizzazione del Cantone (art. 29 cpv. 1 LCNP).

In considerazione dell'accoglimento dell'incarico Bigliel e dei criteri indicati nell'art. 4 cpv. 2 LCNP per l'inserimento in un inventario cantonale, al Governo viene dato incarico

- di sottoporre i criteri vigenti per l'inserimento in un inventario cantonale a una verifica di massima; inoltre in relazione all'allestimento in corso o futuro di inventari occorrerà adeguare le linee guida per l'inserimento in modo tale che il numero degli inserimenti sia limitato a una misura effettivamente necessaria;
- di verificare se sia eventualmente opportuno procedere a un blocco o a una sospensione dell'inventariazione fino a quando l'incarico Bigliel non sarà stato attuato;
- di adottare le misure necessarie affinché l'inventariazione abbia effetto esclusivamente all'interno dell'Ufficio (art. 6 cpv. 1 LCNP) e i proprietari fondiari non si trovino ad affrontare limitazioni già in sede di inventariazione, fintanto che non si sia deciso in modo giuridicamente vincolante in merito all'inserimento di un oggetto nell'ordinamento base.

1.3. Sotto-incarichi, approcci di soluzione e varianti di attuazione

Da ciascuno dei due incarichi accolti risultano tre sotto-incarichi che occorre trattare singolarmente e che comportano adeguamenti (a livello di legge, ordinanza e prassi).

L'Ufficio della cultura ha commissionato una perizia giuridica esterna riguardo al carattere giuridico dell'inventario cantonale degli aspetti degli abitati, dei gruppi di edifici e degli edifici singoli degni di protezione nonché all'obbligo di agire a seguito degli incarichi parlamentari Bigliel e Cramer. La perizia giuridica presenta approcci di soluzione per gli incarichi parziali. Le soluzioni presentate di seguito relative agli incarichi parziali si basano da un lato sulle considerazioni formulate nella perizia giuridica, dall'altro su processi amministrativi rettificati o adeguati già nel quadro del punto centrale di sviluppo 08/28. Al riguardo vedasi anche le spiegazioni riportate di seguito al n. 1.3.1. relative al sotto-incarico 1.

1.3.1 Incarico Bigliel

- *Sotto-incarico 1:* l'allestimento dell'inventario deve essere disciplinato in modo tale che i proprietari fondiari interessati nonché le autorità comunali alle quali è affidata la pianificazione locale vengano coinvolte tempestivamente nel processo di allestimento dell'inventario.

Anzitutto va sottolineato che occorre distinguere tra le autorità comunali e i proprietari fondiari. Mentre le autorità comunali possono essere coinvolte nel processo già in una fase precoce, ad esempio per lavori di base, i proprietari fondiari possono essere coinvolti soltanto quando sono disponibili prime bozze di una lista di possibili oggetti da inserire nell'inventario, altrimenti occorrerebbe rivolgersi a tutti i proprietari fondiari.

Per quanto riguarda questo sotto-incarico si constata esclusivamente un deficit di esecuzione, poiché in pochi casi e in accordo reciproco tra Servizio monumenti e comune si è rinunciato a contattare personalmente tutti i proprietari fondiari. Quale novità, prima dell'esposizione pubblica il servizio specializzato informa in ogni caso i proprietari in merito all'inserimento del loro oggetto nella lista di inventario (mediante pubblicazione nell'organo di pubblicazione ufficiale, sul Foglio ufficiale cantonale nonché tramite lettera personale). Ciò avviene conformemente alla procedura definita nell'art. 5 cpv. 1 LCNP.

- *Sotto-incarico 2:* le autorità comunali devono essere coinvolte in modo tale che le analisi degli insediamenti del Cantone debbano essere svolte alla presenza di un rappresentante del comune.

L'art. 4 cpv. 1 LCNP richiede che il Cantone allestisca e gestisca gli inventari cantonali dopo segnalazione agli enti interessati. Di conseguenza il Servizio monumenti cantonale informa le autorità comunali in merito all'avvio dei lavori di allestimento dell'inventario e in merito al previsto sopralluogo. Inoltre alle autorità comunali viene inviata una bozza della lista di inventario già prima dell'esposizione di partecipazione pubblica ai sensi dell'art. 5 LCNP. L'esatto coinvolgimento delle autorità comunali è tuttavia disciplinato solo in modo rudimentale nelle disposizioni esecutive del diritto cantonale. Per questo motivo è opportuno adeguare l'ordinanza (cfr. n. 3.1 di seguito).

- *Sotto-incarico 3*: ai proprietari fondiari interessati deve essere concessa la possibilità di presentare opposizione contro l'inserimento nell'inventario.

Questo sotto-incarico rappresenta il fulcro della presente revisione parziale. Nel quadro della valutazione complessiva dei due incarichi è emerso che una possibilità di opposizione diretta dei proprietari fondiari nel quadro dell'esposizione pubblica è ciò che corrisponde maggiormente al testo dell'incarico Bigliel. Una possibilità di opposizione diretta è giustificata anche per i motivi seguenti: nella prassi edilizia predominante, ma soprattutto con riferimento alla pianificazione locale comunale è possibile osservare da anni un forte influsso ad ampio raggio dell'inventario cantonale delle costruzioni. L'inventario cantonale delle costruzioni può avere un determinato ruolo anche nel quadro di altri lavori di base dei comuni o in relazione alla legislazione in materia di abitazioni secondarie. Tenendo conto di queste circostanze non si può disconoscere un determinato interesse fattivo dei proprietari fondiari nei confronti di un'opposizione durante l'esposizione pubblica.

Con la presente revisione parziale l'attuale art. 5 LCNP viene perciò ampliato con un art. 5a (nuovo) nel senso che viene creata la possibilità di presentare opposizione contro l'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni durante il termine d'esposizione pubblica. Quale autorità di opposizione viene definito il servizio specializzato competente, nel presente caso l'Ufficio della cultura. Un eventuale ricorso contro la decisione di inserimento può poi essere presentato al Tribunale amministrativo. Al fine di disciplinare questa procedura come descritto, l'art. 42 cpv. 2 LCNP viene integrato con una parte secondo la quale contro decisioni del servizio specializzato *relative all'inserimento di un oggetto nell'inventario cantonale delle costruzioni* è data facoltà di ricorso al Tribunale amministrativo.

1.3.2 Incarico Crameri

- *Sotto-incarico 1:* i criteri vigenti per l'inserimento in un inventario cantonale devono essere sottoposti a una verifica di massima; inoltre in relazione all'allestimento in corso o futuro di inventari devono essere adeguate le linee guida per l'inserimento in modo tale che il numero degli inserimenti sia limitato a una misura effettivamente necessaria.

I criteri attualmente definiti nell'art. 4 cpv. 2 LCNP devono essere concretizzati a livello di ordinanza con riferimento all'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni. A questo scopo nell'articolo dell'ordinanza da rivedere occorre disciplinare i criteri per l'inventario delle costruzioni che sono già esistenti e che trovano applicazione nella prassi (cfr. n. 3.2 sotto).

- *Sotto-incarico 2:* deve essere verificato se sia eventualmente opportuno procedere a un blocco o a una sospensione dell'inventariazione fino a quando l'incarico Bigliel non sarà stato attuato.

Poiché con la presente revisione parziale le basi legali cambieranno, questo sotto-incarico è già stato trattato con decreto governativo del 3 novembre 2020 (prot.

n. 907/2020) relativo alla "verifica di un blocco o di una sospensione dell'inventariazione", con l'accoglimento di un temporaneo stop (blocco) all'allestimento di inventari.

- *Sotto-incarico 3:* devono essere adottate le misure necessarie affinché l'inventariazione abbia effetto esclusivamente all'interno dell'Ufficio (art. 6 cpv. 1 LCNP) e i proprietari fondiari non si trovino ad affrontare limitazioni già in sede di inventariazione, fintanto che non si sia deciso in modo giuridicamente vincolante in merito all'inserimento di un oggetto nell'ordinamento base.

Per quanto riguarda l'effetto esplicito esclusivamente all'interno dell'Ufficio, l'art. 6 cpv. 1 LCNP è formulato in modo chiaro e non richiede una rielaborazione della legge. Nella comunicazione alle autorità comunali, il Servizio monumenti cantonale procederà a precisazioni nell'esecuzione, facendo rilevare in modo particolare ai comuni il fatto che l'effetto viene esplicito esclusivamente interno all'Ufficio.

2. Adeguamenti della LCNP

Il contenuto della presente revisione parziale è quindi costituito esclusivamente dall'attuazione dell'incarico Bigliel concernente l'inventario del Servizio monumenti: informazione dei proprietari fondiari, accolto dal Gran Consiglio. Più precisamente solo del terzo sotto-incarico, secondo il quale ai proprietari fondiari interessati deve essere concessa una possibilità di opposizione contro l'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni.

Come già spiegato sopra, sarà creato un nuovo art. 5a con il titolo marginale "Possibilità di opposizione in relazione all'inventario cantonale delle costruzioni". Nel cpv. 1 del nuovo art. 5a viene stabilito che durante l'esposizione i proprietari fondiari interessati possono presentare opposizione scritta e motivata. Secondo il capoverso 2 il servizio specializzato, precisamente l'Ufficio della cultura, decide in merito all'inserimento di un oggetto nell'inventario cantonale delle costruzioni. A complemento di ciò, l'art. 42 cpv. 2 LCNP viene integrato con una parte secondo la quale contro decisioni del servizio specializzato *relative all'inserimento di un oggetto nell'inventario cantonale delle costruzioni* è data facoltà di ricorso al Tribunale amministrativo.

3. Adeguamenti dell'OCNP

3.1. Sotto-incarico 2 dall'incarico Bigliel: coinvolgimento delle autorità comunali

L'ordinanza deve essere adeguata nel senso che alle autorità comunali viene concessa la possibilità di partecipare alle visite nel quadro dell'allestimento dell'inventario delle costruzioni. L'art. 14 OCNP viene completato come segue:

All'inizio dell'allestimento o della tenuta a giorno dell'inventario cantonale delle costruzioni, indicando le basi di valutazione il servizio specializzato informa il comune di ubicazione in merito all'avvio del processo di allestimento dell'inventario e concede al comune la possibilità di addurre ulteriori basi. Se si procede a una visita della località, di gruppi di edifici o di singoli edifici, occorre concedere al comune la possibilità di partecipare.

3.2. Sotto-incarico 1 dall'incarico Cramer: adeguamento dei criteri di inserimento

I criteri definiti nell'art. 4 cpv. 2 LCNP in vigore devono essere concretizzati a livello di ordinanza con riferimento all'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni. A integrazione di questi criteri, nell'art. 14 OCNP sottoposto a revisione devono essere disciplinati criteri specifici per l'inventario delle costruzioni. L'attuazione nell'art. 14 OCNP sarà la seguente:

In applicazione dell'art. 4 cpv. 2 LCNP e dei criteri in esso menzionati, per concretizzare l'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni vengono elencati i criteri seguenti:

- importanza per l'aspetto del sito caratteristico, vale a dire in particolare l'importanza dell'ubicazione, della posizione e del volume;
- importanza storica, vale a dire in particolare il valore quale ricordo di eventi storici o culturali, di persone oppure la sua rilevanza storico-sociale;
- importanza architettonica, vale a dire in particolare il valore tipologico, storico-architettonico o architettonico, l'autore;

- sostanza storica importante, vale a dire la parte di sostanza edilizia risalente al tempo dell'edificazione e le parti della costruzione di valore storico;
- dintorni caratteristici, vale a dire in particolare l'organizzazione di pregio dei dintorni, quali giardini, recinzioni e spazi esterni in relazione a un'opera edilizia o a un gruppo di edifici.

Affinché un oggetto possa essere inserito nell'inventario cantonale delle costruzioni devono essere soddisfatti almeno tre di questi criteri.

4. Conseguenze della revisione

4.1. Conseguenze in termini di personale

La revisione parziale della LCNP non comporta conseguenze dirette in termini di personale per il Cantone e per i comuni. Tuttavia, se verrà fatto grande uso della possibilità di opposizione ciò comporterà lavoro supplementare per il servizio specializzato, in questo caso per l'Ufficio della cultura, e nell'esecuzione per la sezione Servizio monumenti. Se oltre a ciò si farà anche uso della possibilità di impugnare dinanzi al Tribunale amministrativo la decisione del servizio specializzato relativa all'inserimento di oggetti nell'inventario cantonale delle costruzioni, oltre all'onere supplementare per i tribunali ne risulterà anche un lavoro supplementare per il servizio specializzato competente nonché per il comune di ubicazione.

4.2. Conseguenze finanziarie

Dalla revisione parziale della LCNP non sono attese conseguenze finanziarie dirette per il Cantone o per i comuni. Come descritto sopra al n. 4.1, possono risultare costi supplementari conseguenti a diversi livelli.

5. Scadenzario

Il dibattito del progetto in Gran Consiglio è previsto per la sessione di giugno 2022. Si prevede di porre in vigore la revisione parziale della LCNP il 1° gennaio 2023. È previsto che la revisione parziale dell'OCNP entri in vigore contemporaneamente a quella della LCNP.