

JAAC 68.16

Estratto di una decisione del Consiglio federale del 26 settembre 2003

Arrêté fédéral du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion des paysages ruraux traditionnels (ci-après: AF). Pas de droit à l'aide financière.

Art. 2, art. 8, art. 9 AF. Art. 99 al. 1 let. h OJ.

- Un des principaux objets de l'AF est la protection et l'entretien des voies de communication historiques. Ces travaux doivent être exécutés conformément au principe de la conservation des caractéristiques traditionnelles originales (consid. 8).

- Selon la pratique du Fonds suisse pour le paysage (FSP), le projet de réfection d'un revêtement de chaussée peut être financé si l'on utilise à cette fin le revêtement original, mais non pas si celui-ci est remplacé par un nouveau revêtement (consid. 10).

- Le remplacement complet du revêtement constitue une altération du paysage local et ne peut pas, par conséquent, faire l'objet d'une aide financière au sens de l'art. 2 AF (consid. 11).

Bundesbeschluss vom 3. Mai 1991 über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften (im Folgenden: BB). Kein Anspruch auf eine Finanzhilfe.

Art. 2, Art. 8, Art. 9 BB. Art. 99 Abs. 1 Bst. h OG.

- Eines der wesentlichen Ziele des BB ist der Schutz und die Pflege historischer Verkehrswege. Solche Arbeiten müssen entsprechend dem Prinzip der Erhaltung des überlieferten ursprünglichen Charakters ausgeführt werden (E. 8).

- Gemäss der Praxis des Fonds Landschaft Schweiz (FLS) kann das Projekt der Wiederherstellung eines Strassenbelags finanziert werden, wenn der Originalbelag verwendet wird, nicht jedoch, wenn dieser durch einen neuen Belag ersetzt wird (E. 10).

- Das komplette Ersetzen des Strassenbelags bewirkt eine Veränderung der lokalen Landschaft und kann folglich nicht Objekt einer Finanzhilfe im Sinne von Art. 2 BB darstellen (E. 11).

Decreto federale del 3 maggio 1991 che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali (in seguito: DF). Nessun diritto ad aiuto finanziario.

Art. 2, art. 8, art. 9 DF. Art. 99 cpv. 1 lett. h OG.

- Uno degli scopi essenziali del DF è la tutela e la protezione delle vie di comunicazione aventi valore storico. Tali opere devono essere eseguite secondo il principio della conservazione delle caratteristiche tradizionali originali (consid. 8).

- Secondo la prassi del Fondo svizzero per il paesaggio (FSP), un progetto di rifacimento di una pavimentazione può essere finanziato se viene riutilizzata l'originale e non se viene sostituita da una nuova (consid. 10).

- La sostituzione totale della pavimentazione rappresenta uno stravolgimento del paesaggio locale e di conseguenza non può essere oggetto di un aiuto finanziario ai sensi dell'art. 2 DF (consid. 11).

Riassunto dei fatti:

1. Il 7 marzo 2002 il Comune di C. ha trasmesso al Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) un progetto di rifacimento della pavimentazione del nucleo di C. e chiesto se esistesse la possibilità di ottenere un sussidio.
2. Tale domanda è stata completata il 9 aprile 2002, fornendo all'FSP delle informazioni circa il finanziamento del progetto e ponendo l'accento sull'importanza nazionale del nucleo di C., iscritto nell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS) quale oggetto da tutelare.
3. Il 28 ottobre 2002 l'FSP ha respinto la richiesta inoltrata dal ricorrente. L'FSP rileva che il Decreto federale del 3 maggio 1991 che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali (in seguito: DF, RS 451.51) prevederebbe un sostegno finanziario per la protezione, la tutela, il mantenimento, il rinnovo o la ricostruzione di edifici, di vie di comunicazione storiche e di altri elementi del paesaggio naturale e del paesaggio rurale. Secondo l'FSP, detto progetto non potrebbe essere sostenuto, in quanto prevede la sostituzione dell'acciottolato storico con una

pavimentazione nuova. Pertanto, l'FSP ritiene che il progetto in questione non corrisponderebbe allo scopo di conservare e promuovere gli elementi tradizionali del paesaggio.

4. Il 27 novembre 2002 il Comune di C. ha interposto ricorso al Consiglio federale avverso la decisione dell'FSP. Egli ha sottolineato che il villaggio di C. si caratterizzerebbe per le sue notevolissime qualità culturali, paesaggistiche e monumentali, oltre alla presenza di monumenti storici posti sotto la protezione della Confederazione. L'insieme del villaggio sarebbe inserito nell'inventario per la protezione dei beni culturali di importanza nazionale. L'insediamento di C. sarebbe pure inserito nella lista della Lega svizzera per la salvaguardia del patrimonio nazionale «A». Inoltre, il nucleo di C. sarebbe incluso nel perimetro di protezione del monte Arbostora, inserito con il n. 1811 nell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali. In più, dato l'interesse storico inerente al patrimonio viario nella zona dell'Arbostora, quest'ultima sarebbe stata inserita nell'Inventario delle vie di comunicazione storiche della Svizzera.

Il ricorrente ha affermato che la lista dei provvedimenti elencati all'art. 2 DF non sarebbe esaustiva e che un elemento decisivo per l'attribuzione di un aiuto sarebbe costituito dal valore intrinseco di un'opera. Non solo, ma il DF si fonderebbe su un criterio sostanzialmente dinamico secondo il quale gli interventi di recupero non dovrebbero essere finalizzati alla cristallizzazione di situazioni esistenti, bensì servire a ricostruire un habitat permanente.

Il Comune di C. è dell'avviso che la decisione oggetto del presente ricorso sia in contrasto con l'art. 2 lett. c DF, rilevi da un'interpretazione arbitraria della legge e sia basata su un esame superficiale ed incompleto del progetto relativo alla pavimentazione del nucleo di C. Pertanto, essendo lesiva del diritto nonché basata su un accertamento incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti, detta decisione meriterebbe di venire annullata.

Il ricorrente precisa che il tipo di pavimentazione prevista eviterebbe di proporre un falso, risultando perfettamente rispettosa delle caratteristiche di irregolarità, forma e colorazione presenti nel nucleo di C. I ciottoli sostituiti verrebbero inoltre riutilizzati per restaurare la pavimentazione originaria di stradine e cortili privati, nonché per il recupero della strada cantonale. Infine, il Comune di C. chiede l'esperimento di un sopralluogo.

5. Il 3 marzo 2003 l'FSP ha presentato le sue osservazioni in merito al ricorso, sottolineando che secondo la sua prassi gli aiuti finanziari andrebbero soprattutto a beneficio di un'adeguata tutela o gestione dei paesaggi rurali tradizionali, della ricostruzione degli habitat naturali, del rinnovamento o del ripristino «dolce» degli elementi che conferiscono una caratteristica peculiare al paesaggio. Inoltre, l'FSP ha segnalato che, poiché la disponibilità finanziaria dell'FSP è attualmente di circa quattro milioni di franchi ogni anno, verrebbe effettuata una selezione qualitativa.

L'FSP ha infine illustrato che egli avrebbe già sostenuto la ripavimentazione di diversi comuni con nucleo di importanza nazionale in cui verrebbero rispettati sia la forma, sia la posa della pavimentazione originale, senza l'uso di malta o cemento. Differente sarebbe invece la situazione del ricorrente, il quale non intenderebbe ripristinare la pavimentazione originale, bensì procedere alla posa (trasversale rispetto al percorso pedonale) di una nuova

pavimentazione, composta da elementi rettangolari in granito Riviera intercalati con porfido Alto Adige, le cui fughe verrebbero sigillate con malta ed il campo stradale sarebbe delimitato da un cordolo lungo le facciate.

6. Di ulteriori singoli punti dei citati atti istruttori si dirà, ove occorra, nei considerandi in diritto.

7. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), al quale spetta l'istruzione del ricorso giusta l'art. 75 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), ha incaricato l'Ufficio federale di giustizia, Divisione dei ricorsi al Consiglio federale. Dopo esame del loro rapporto, il DFGP ha presentato la sua proposta di decisione al Consiglio federale in merito al seguito da dare al gravame (art. 75 cpv. 3 PA).

Estratto dei considerandi:

1. Secondo l'art. 8 cpv. 2 DF le decisioni concernenti la concessione o il rifiuto di un aiuto finanziario possono essere impugnate con ricorso al Consiglio federale (cfr. anche art. 72 segg. PA). La chiara formulazione della base legale porta quindi ad escludere che sia aperta la possibilità del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Del resto, tale rimedio giuridico, secondo l'art. 99 cpv. 1 lett. h della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110), è escluso contro decisioni concernenti il rifiuto di sussidi, al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto (cfr. [DTF 110 Ib 300](#) e [DTF 99 Ib 422](#)). Che il DF non preveda un diritto alla concessione dell'aiuto risulta chiaramente già dagli scopi della base legale stessa e dal fatto che la Commissione competente decide con un ampio margine di apprezzamento (cfr. anche [DTF 117 Ib 228](#) consid. 2b, [DTF 110 Ib 153](#) consid. 1b, [DTF 110 Ib 300](#) consid. 1). Inoltre, il fatto che gli aiuti vengano concessi entro i limiti dei mezzi disponibili (art. 1 cpv. 1 DF) conferma che non vi è diritto alle prestazioni (cfr. GAAC 41.27, GAAC 39.44, [GAAC 60.79](#) e Messaggio del Consiglio federale del 15 dicembre 1986 a sostegno di un disegno di legge sugli aiuti finanziari e le indennità, FF 1987 I 297 segg.).

2. Il Comune di C. è legittimato a ricorrere in virtù dell'art. 48 lett. a PA, essendo stato toccato dalla decisione impugnata ed avendo un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa.

Anche i disposti degli art. 50, 51 e 52 PA relativi al termine, al deposito, al contenuto ed alla forma dell'atto di ricorso sono stati ossequiati.

Il gravame interposto il 27 novembre 2002 è pertanto ricevibile e si entra nel merito dell'impugnativa.

3. Secondo l'art. 1 cpv. 1 DF la Confederazione accorda, entro i limiti dei mezzi disponibili, un aiuto finanziario a favore di provvedimenti per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali. A tale scopo essa istituisce un fondo apposito (art. 1 cpv. 2 DF).

Ai sensi dell'art. 2 DF, l'aiuto finanziario è accordato per l'esecuzione di provvedimenti destinati segnatamente a:

- a. proteggere, tutelare, mantenere o ripristinare paesaggi rurali tradizionali;
- b. mantenere e promuovere metodi di sfruttamento e di coltura tradizionali e adeguati alle condizioni locali;

c. proteggere, tutelare, mantenere, rinnovare o ricostruire edifici, vie di comunicazione storiche e altri elementi del paesaggio naturale e del paesaggio rurale;

d. informare sulla necessità di conservare e di tutelare questi paesaggi.

Le decisioni concernenti la concessione, il rifiuto e la restituzione dell'aiuto finanziario sono prese da una Commissione istituita dal Consiglio federale e composta da 9 a 13 membri. La Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni di protezione della natura, del paesaggio e del patrimonio culturale vi sono adeguatamente rappresentati (art. 9 cpv. 1 DF).

4. Il ricorrente ha in sostanza contestato le considerazioni dell'FSP, secondo cui il suo progetto di rifacimento della pavimentazione non rientrerebbe nei casi previsti dall'art. 2 DF, dato che non soddisferebbe i criteri stabiliti in base alla prassi dell'FSP per l'ottenimento di un aiuto finanziario.

5. Secondo l'art. 49 PA, il Consiglio federale può analizzare se la decisione impugnata viola il diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), se vi è stato un accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (lett. b) e se la decisione risulta essere inadeguata (lett. c).

La valutazione di elementi quali quelli descritti dall'art. 2 DF comporta questioni di apprezzamento dell'FSP, il quale gode di un'ampia discrezionalità.

6. Prima di esaminare nel dettaglio gli elementi di valutazione citati dall'FSP, risulta utile evidenziare i principi che sono alla base del DF.

L'FSP è stato istituito in seguito all'iniziativa parlamentare Fondo per la protezione del paesaggio del 23/26 novembre 1990 (FF 1991 I 723). Secondo il rapporto del gruppo di lavoro per la partecipazione dell'Assemblea federale ai festeggiamenti del 700° anniversario della Confederazione (FF 1991 I 725, in seguito: Rapporto), il concetto di paesaggio rurale tradizionale vuole che il paesaggio non sia costituito unicamente dalla somma dei dati naturali come il clima, la topografia, l'idrografia, la vegetazione e la fauna, bensì rappresenta anche e soprattutto il risultato delle attività dell'uomo, come le abitazioni, le strade, i campi, i canali, ecc. Il Rapporto evidenzia pure che «[...] il paesaggio è anche la testimonianza di un <passato vissuto> che non abbraccia unicamente le tracce visibili, bensì in particolare il pensiero, i sentimenti e i metodi di lavoro delle generazioni passate e la trasposizione dei loro valori sociali, culturali e spirituali sul paesaggio» e «[...] come testimonianza della storia, dei modi di vita e delle idee dei nostri antenati, il paesaggio possiede un valore unico e insostituibile [...]».

È pure stato sottolineato che l'evoluzione della società industriale e dei servizi sta progressivamente distruggendo questo patrimonio storico-culturale e che il paesaggio rurale tradizionale è importante anche da un punto di vista economico, naturale, turistico ecc. (pag. 726 del Rapporto). La conservazione del paesaggio rurale tradizionale con i suoi numerosi rifugi per le più svariate specie, con la sua impronta culturale e il suo valore ricreativo è pertanto divenuta una necessità imperiosa.

Per quanto concerne i principi fondamentali del DF, è anche opportuno segnalare che, secondo il Rapporto (pag. 735), la lista dell'art. 2 non è esaustiva, come del resto rilevato dal ricorrente.

7. In sostanza, l'FSP ha motivato la sua decisione negativa soprattutto asserendo che il materiale, la forma e la posa della nuova pavimentazione sarebbero differenti da quella originale e, di conseguenza, non confacenti ai criteri dell'FSP.

Avantutto si tratta quindi di stabilire se tali elementi corrispondono al caso concreto. Inoltre, in mancanza di direttive o di ordini di priorità chiari, nonostante la legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu, RS 616.1) permetta ed auspichi l'istituzione di un ordine di priorità per la valutazione delle domande quando esse superano i mezzi disponibili (art. 13 cpv. 2 LSu) e non vi è alcun diritto all'aiuto finanziario (art. 13 cpv. 1 LSu), bisogna verificare se i motivi che hanno portato al rifiuto del sussidio al Comune di C. tengono debitamente conto degli scopi e delle singole condizioni del DF.

8. È indubbio che uno degli scopi essenziali del DF sia la tutela e la protezione segnatamente delle vie di comunicazione aventi valore storico, di cui un esempio ne è il restauro di vie di comunicazione storiche attraverso le alpi (pag. 731 del Rapporto). Tali opere devono essere eseguite secondo il principio della conservazione delle caratteristiche tradizionali originali (art. 1 DF).

È inoltre chiaro che anche la rigorosa conservazione del paesaggio rurale tradizionale implica inevitabili interventi per assicurare il mantenimento ed il rinnovamento delle strutture già esistenti. Dato che ogni intervento di per sé comporta una modifica sostanziale, la difficoltà risiede nel fissare limiti generali entro i quali simili interventi devono rimanere per non stravolgere l'intento di conservare ed al contempo sviluppare certi elementi del paesaggio naturale o rurale. Infatti, non sembra contrario agli scopi del DF limitarsi a «penalizzare» unicamente gli stravolgimenti totali di una costruzione e lasciare aperto uno spiraglio per modifiche certo abbastanza rilevanti, ma non urtanti nell'ottica paesaggistica locale ed anzi adatte a ricreare le condizioni necessarie per rianimare paesaggi caratteristici ([GAAC 60.79](#)).

9. Nella fattispecie, come sopra illustrato (cfr. riassunto dei fatti, consid. 4), l'importanza del villaggio di C. in quanto patrimonio storico e culturale non è contestata. Inoltre, il progetto di pavimentazione oggetto del presente ricorso riguarda una parte del nucleo del Comune di C. Il Consiglio federale, pur non escludendo che un sostegno finanziario possa essere riconosciuto anche a progetti concernenti oggetti non situati in un nucleo degno di protezione, ha riconosciuto come logico e valido il criterio della protezione prioritaria di strutture costituenti un nucleo e quindi un elemento unico e caratteristico di un determinato paesaggio ([GAAC 60.79](#)). Pertanto, da questo punto di vista, il progetto in questione sarebbe meritevole di un sostegno finanziario.

10. L'FSP motiva il suo rifiuto d'accordare una sovvenzione per il progetto del ricorrente con il fatto che tale progetto prevede la sostituzione della pavimentazione tradizionale caratteristica. Verrebbe infatti sostituito l'acciottolato storico tradizionale, molto significativo per ambienti rurali tradizionali come quello in questione, con una pavimentazione nuova,

composta da elementi rettangolari in granito Riviera intercalati con porfido Alto Adige. Le fughe verrebbero inoltre sigillate con malta ed il campo stradale sarebbe delimitato da un cordolo lungo le facciate.

Secondo l'FSP, la posa di una nuova pavimentazione e l'utilizzo di malta per sigillare le fughe non rispetterebbero i principi del DF. Infatti, con il progetto non si vuole ripristinare la pavimentazione originale, bensì crearne una nuova morfologicamente moderna.

L'FSP rileva infine che altri progetti, come ad esempio quello del Comune di Preonzo, sono stati sostenuti finanziariamente in quanto non si procedeva alla posa di una nuova pavimentazione, ma si riutilizzava la pavimentazione originale caratteristica dei comuni con un nucleo di importanza nazionale come quello di Preonzo o di C. Solo i progetti di ripristino della pavimentazione originale permettono il mantenimento di elementi qualificanti tali siti caratteristici.

11. Sulla base di quanto precede e dopo valutazione attenta degli elementi in suo possesso, il Consiglio federale non vede alcuna ragione per discostarsi, nel caso specifico, dai criteri di valutazione dell'FSP, fondati sulla sua prassi. Infatti, il Consiglio federale è dell'avviso che la sostituzione totale della pavimentazione originaria rappresenti uno stravolgimento totale che mal si sposa con il contesto paesaggistico locale. Il progetto non può essere pertanto oggetto di un aiuto finanziario ai sensi dell'art. 2 lett. c DF.

Considerando quanto sopra esposto, il Consiglio federale ritiene che non vi sia la necessità di un sopralluogo e la richiesta del ricorrente è in tal senso respinta.

12. In base a quanto sopra illustrato, la decisione impugnata non ha violato il diritto federale, non ha accertato i fatti giuridicamente rilevanti in modo inesatto o incompleto e non è inadeguata (art. 49 PA).

13. Il ricorso è respinto.

JAAC 68.16 - Estratto di una decisione del Consiglio federale del 26 settembre 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 419

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.