

## JAAC 60.79

Decisione del Consiglio federale del 16 agosto 1995

---

**Art. 2 AF accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels.**

*L'énumération des mesures destinées à la sauvegarde et à la gestion de paysages ruraux traditionnels qui justifient une aide financière n'est pas exhaustive. Il y a lieu de prendre en compte toutes les circonstances du cas concret, y compris la valeur intrinsèque de l'immeuble en question. L'AF vise la sauvegarde et la reconstitution de paysages ruraux traditionnels. Il ne doit pas avoir pour effet la création d'un musée en plein air ou d'un lieu de villégiature pour les habitants de la plaine. Il doit au contraire tendre au rétablissement d'un habitat permanent.*

*Attribution de l'aide en fonction de la pesée de tous les éléments en présence, en tenant compte d'un cas comparable ayant bénéficié d'une subvention sur la base de l'AF dans la même commune.*

---

**Art. 2 BB über Finanzhilfen zur Erhaltung und Pflege von naturnahen Kulturlandschaften.**

*Der Gegenstand der Finanzhilfe zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften ist im BB nicht abschliessend umschrieben. Massgeblich ist eine umfassende Würdigung der Umstände des Einzelfalles, auch des Wertes einer Liegenschaft an sich. Der BB bezweckt die Erhaltung und Wiederherstellung traditioneller Kulturlandschaften, nicht aber die Schaffung eines Freilichtmuseums beziehungsweise eines Ferienorts für die Bevölkerung des Unterlandes; die Finanzhilfe soll der Wiederherstellung von dauernd genutztem Wohn- und Lebensraum dienen.*

*Vorliegend wird nach umfassender Abwägung der Umstände des Einzelfalles und in Würdigung eines vergleichbaren Falles in der gleichen Gemeinde, in welchem eine Finanzhilfe gewährt worden ist, ebenfalls eine Finanzhilfe zugesprochen.*

---

**Art. 2 DF che accorda un aiuto finanziario per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali tradizionali.**

**La lista dei provvedimenti per la conservazione e la tutela dei paesaggi rurali che giustificano l'attribuzione di un aiuto finanziario non è esaustiva. Occorre valutare tutte le circostanze del caso concreto, ivi compreso il valore intrinseco dell'immobile. Il DF mira a salvaguardare o ripristinare paesaggi rurali tradizionali, ma ciò non deve portare alla creazione di un museo all'aperto o di un luogo di villeggiatura per abitanti della pianura, bensì contribuire alla ricostituzione di un habitat permanente.**

**Attribuzione dell'aiuto dopo la ponderazione di tutti gli elementi e tenendo conto di un caso paragonabile che ha beneficiato del sussidio nello stesso Comune.**

---

I

A. L'8 giugno 1994 il Fondo svizzero per il paesaggio (FSP) ha negato la concessione di un aiuto finanziario al signor I di A. Secondo l'FSP, l'interessato avrebbe ristrutturato una cascina esistente per ottenerne una casa d'abitazione per la sua famiglia, modificando totalmente lo scopo originario della costruzione. Della vecchia cascina non sarebbe rimasto nulla, né da un punto di vista funzionale, né nell'ottica agricola.

Pur ritenendo la nuova costruzione valida e bene inserita nel contesto paesaggistico, l'FSP ha rilevato che la regione sarebbe già in parte urbanizzata ed anche il patrimonio edilizio non sarebbe più particolarmente degno di protezione, dacché il tetto della casa vicina all'edificio in questione sarebbe stato recentemente rifatto con semplici tegole di cemento o eternite.

L'FSP, senza escludere la possibilità di valutare attentamente interventi futuri, ha negato l'aiuto finanziario, visto che l'obiettivo da perseguire sarebbe la conservazione dei paesaggi rurali degni di protezione ed eventualmente il loro ripristino. Inoltre, l'aiuto dell'FSP presupporrebbe un particolare interesse pubblico alla protezione del paesaggio.

B. Il 18 luglio 1994 il signor I ha interposto ricorso al Consiglio federale avverso la decisione dell'FSP. Egli ha sottolineato che la cascina sarebbe stata riattata con cura e che la sovvenzione dell'FSP sarebbe stata chiesta in seguito allo sforzo finanziario effettuato per non banalizzare la costruzione e poterla coprire con la pietra naturale. La riattazione completa sarebbe stata realizzata con lo stesso pietrame esistente e lo scopo originario sarebbe mutato per questioni funzionali e tecniche, visto che la statica dei muri perimetrali sarebbe stata rifatta per sorreggere il peso del tetto in piode e per la trasformazione della cascina in abitazione primaria per la famiglia dell'insorgente. Inoltre, nella vicina zona di B sarebbe stato concesso un aiuto finanziario per la casa di vacanza del famoso regista cinematografico X.

Il 18 agosto 1994 il signor I ha completato il gravame, ribadendo gli aspetti tecnici della riattazione della cascina ed evidenziando di avere chiesto Fr. 30 600.- quale contributo a fronte di una spesa totale di Fr. 65 000.- per il tetto dell'abitazione. La zona non sarebbe da considerare urbanizzata, non essendovi nemmeno le canalizzazioni comunali, e la nuova residenza primaria contribuirebbe a valorizzare la frazione di C. Vista l'attribuzione dell'aiuto al summenzionato regista cinematografico, la parità di trattamento imporrebbe la concessione dell'aiuto finanziario anche all'insorgente.

C. Il 5 ottobre 1994 l'FSP ha presentato le sue osservazioni in merito al ricorso, sottolineando che l'insorgente avrebbe trasformato una cascina mai utilizzata quale abitazione prima di allora, modificandone quindi lo scopo; questo non sarebbe contemplato nell'art. 2 del DF 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). Infatti non andrebbe sostenuta l'integrazione architettonica di edifici comparabili a costruzioni nuove, soprattutto quando si trovano in zona edificabile. La situazione della casa del signor X sarebbe invece completamente differente, considerato che detto immobile sarebbe stato rifatto esattamente come prima e sarebbe inserito in un insieme (piccolo villaggio) meritevole di protezione, bello e intatto, fatto insolito nel contesto locale e regionale. Esso rappresenterebbe in modo quasi ideale il paesaggio culturale, alpino e contadino ticinese, in particolare nella regione D, e ciò rientrerebbe in quanto previsto dall'art. 2 DF.

La casa del signor I non sarebbe invece inserita in un paesaggio meritevole di protezione o tipico ed oltretutto si troverebbe in una zona edificabile, mentre quella del signor X sarebbe in zona agricola. Anche questo giustificherebbe la differente valutazione dei due casi. I limitati mezzi finanziari disponibili obbligherebbero l'FSP a concentrarsi su misure di conservazione in zone per le quali la pianificazione non prevede futuri interventi edilizi. Inoltre, non andrebbero finanziati monumenti già classificati e famosi, ma piuttosto salvati i rari paesaggi culturali che si trovano nell'ambiente naturale e le costruzioni «anonime». L'interesse pubblico alla ricostruzione della casa del signor X troverebbe un'ulteriore giustificazione nel passaggio di un sentiero escursionistico e storico ben frequentato sotto l'arcata posteriore della casa.

Infine, l'aiuto al signor X sarebbe stato concesso perché egli non avrebbe avuto i mezzi finanziari per pagare la ricostruzione.

#### D. (Sopralluogo)

E. Il 14 ed il 15 novembre 1994 l'FSP ha prodotto il rapporto concernente la propria attività, illustrante alcuni criteri per le decisioni di attribuzione di aiuti. L'FSP ha ribadito l'intenzione di sostenere edifici degni di protezione e tipici per il paesaggio fuori dalla zona edificabile, sottolineando anche la volontà di appoggiare futuri interventi per le altre case del gruppo in cui si trova la costruzione del signor X. Inoltre, l'aiuto concesso al signor X sarebbe il frutto di un intervento tempestivo in seguito ad un incendio che avrebbe devastato l'edificio ed avrebbe evitato una ricostruzione con scarsi mezzi finanziari e quindi meno rispettosa del paesaggio caratteristico. Un ulteriore

scopo dell'FSP sarebbe infatti quello di potere intervenire in modo veloce e poco burocratico per impedire che vadano persi valori culturali e paesaggistici altrimenti non salvaguardabili.

F. Con scritto del 15 dicembre 1994 il signor I ha ribadito l'utilizzo dello stesso pietrame della struttura precedente per la ricostruzione della sua casa ed il fatto che C sarebbe un nucleo paesaggisticamente bello e vitale. Sarebbe pertanto più logico sostenere tale zona piuttosto che quella di B, in cui risiederebbero solamente due persone anziane. La casa del signor X non farebbe parte di un insediamento meritevole di protezione. Essa sarebbe discosta e non facente parte di un nucleo, non disporrebbe di una fossa biologica e la strada (...) impedirebbe valutazioni di tipo estetico. L'insufficienza della copertura assicurativa della casa del signor X non giustificerebbe un aiuto da parte dell'FSP ed il sentiero escursionistico citato dall'FSP sarebbe stato ristrutturato grazie a due enti pubblici. La volontà di sostegno a suo tempo espressa dal Comune di A sarebbe soprattutto stata riferita a musei ed abitazioni primarie.

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

(...)

## II

1. Secondo l'art. 8 cpv. 2 DF le decisioni concernenti la concessione o il rifiuto 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 TF. Del resto, tale rimedio giuridico, secondo l'art. 99 lett. h OG, 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 [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, [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, 39.44 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. (...)

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).

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.

**3.1.** 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. L'insorgente ha in sostanza contestato le considerazioni dell'FSP, secondo cui il suo edificio non rientrerebbe nei casi previsti dall'art. 2 DF. Occorre innanzitutto sottolineare che, a differenza di quanto sembra ritenere il ricorrente, nella presente procedura va stabilito unicamente se la costruzione del ricorrente stesso è meritevole di un finanziamento da parte dell'FSP perché caratteristica per il paesaggio. Non è invece possibile statuire sull'attribuzione del sussidio al signor X, il cui caso può essere preso in considerazione solamente quale termine di paragone per meglio focalizzare alcuni criteri di valutazione e di applicazione del DF da parte dell'FSP. In altre parole, la decisione di sussidiare i lavori di ricostruzione dell'edificio di proprietà del signor X è cresciuta in giudicato ed è esecutiva, per cui non può più essere messa in discussione in questa sede.

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

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).

Tuttavia, nell'applicazione di concetti legali indefiniti il Consiglio federale è solito riconoscere alla competente autorità specializzata un certo potere discrezionale, essendo detta applicazione di difficile controllo per l'istanza di ricorso; per questo l'autorità amministrativa gode di regola della stessa discrezionalità come nell'ambito di questioni di natura tecnica ([DTF 115 Ib 131](#) segg.; GAAC 42.99; *Max Imboden / René A. Rhinow / Beat Krähenmann*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Francoforte sul Meno 1990, n. 66/B/IIId). Occorre quindi analizzare la decisione impugnata tenendo conto di questo aspetto.

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 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). 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.

**6.1.** Interessante risulta rilevare che a pag. 728 del Rapporto si dice che «il fondo dovrà consentire di intervenire in tutti i casi in cui lo scopo diretto o indiretto è la conservazione, la manutenzione o il ripristino di paesaggi quasi naturali e di taluni loro elementi naturali o umani». Quale esempio concreto, a pag. 733, vengono citati il rinnovo e la ricostituzione di tetti coperti di scandole, con la precisazione che i provvedimenti di sostegno devono servire anche *alla ricostruzione di insediamenti abbandonati nelle vallate più discoste delle Alpi, che non devono essere trasformate in museo all'aperto o in luogo di villeggiatura per gli abitanti della pianura, ma diventare di nuovo un habitat permanente.*

Anche il Consiglio federale, nel parere del 4 marzo 1991 (FF 1991 I 1186), ha avuto modo di dire che, contrariamente ai monumenti storici, i paesaggi rurali tradizionali devono il loro valore e il loro aspetto unicamente all'attività costante e alle cure della popolazione residente (pag. 1189).

**6.2.** 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.

**7.** In sostanza, l'FSP ha incentrato la sua decisione negativa soprattutto sui seguenti motivi:

- a. il mutamento dello scopo e delle dimensioni della costruzione;
- b. la parziale urbanizzazione della regione;
- c. l'ubicazione in zona edificabile dell'immobile, nuovo e non facente parte di un nucleo degno di protezione.

Innanzitutto 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 LF del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi [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 signor I tengono debitamente conto degli scopi e delle singole condizioni del DF.

8. Non vi è dubbio che uno degli scopi essenziali del DF sia la salvaguardia o il ripristino dei paesaggi rurali tradizionali, aventi non solo un'impronta culturale molto importante, ma anche un valore ricreativo non trascurabile. Qui inevitabilmente l'accento va a cadere su un elemento che si potrebbe definire dinamico, emergente dal già menzionato Rapporto (punto II/6.1), secondo cui la ricostruzione di insediamenti in zone discoste non deve portare alla trasformazione di tali edifici in museo all'aperto o in luogo di villeggiatura per gli abitanti della pianura, bensì deve servire a ricostituire un habitat permanente.

Il Consiglio federale ha appoggiato tale punto di vista sostanzialmente dinamico, sottolineando l'importanza dell'attività costante e delle cure della popolazione residente per la valorizzazione dei paesaggi rurali tradizionali.

9. Per quanto riguarda i singoli elementi della fattispecie, ci si può legittimamente chiedere se la problematica della salvaguardia di paesaggi rurali tradizionali sia sempre e comunque legata allo *scopo dell'abitazione* oppure se possa in una certa misura prescindere da tale concetto e dal fatto che la costruzione, ad esempio, si trovi in zona edificabile.

Non è intenzione né competenza del Consiglio federale esercitare un'ingerenza nella libertà di apprezzamento riconosciuta all'autorità specializzata, tuttavia, sulla base degli atti dell'incanto, si può constatare che lo stesso FSP non si è attenuto rigidamente al criterio dello scopo dell'abitazione nel caso del signor X, dacché ha concesso l'aiuto per una costruzione la cui validità e tipicità per il paesaggio sono fuori discussione, ma pur sempre destinata alla villeggiatura saltuaria. Visto che la costruzione si trova in zona agricola, si può affermare che l'utilizzo quale residenza di vacanza non è strettamente legato allo scopo originario e attuale dell'attività agricola. Tale elemento evidenzia quindi una sostanziale contrapposizione con quanto detto nel Rapporto, secondo cui va evitato che gli insediamenti da ricostruire diventino un luogo di villeggiatura per gli abitanti della pianura.

Questa semplice constatazione non persegue evidentemente l'intento di mettere in dubbio la fondatezza della decisione nel caso del signor X, né ha la pretesa di stabilire ed imporre criteri da applicare in modo generale a tutta l'attività (anche futura) dell'autorità inferiore; tuttavia essa permette di dire che, nel caso concreto, l'FSP ha giudicato secondo criteri legati *in primis* al valore dell'immobile in sé, relativizzando la questione dello scopo, che originariamente era senz'altro agricolo, ma che attraverso l'utilizzo del signor X è divenuto di villeggiatura.

9.1. Secondo il Consiglio federale la sostanza delle cose non muta nemmeno tenendo conto del fatto che altre persone abitanti nel medesimo nucleo del signor X potrebbero curarsi dello sfruttamento agricolo della zona. A parte il fatto che questo tipo di sfruttamento nella zona appare molto relativo e che può essere discutibile che le persone ivi residenti (anziane e poco numerose) possano effettivamente assicurare la cura agricola, non risulta essere uno degli scopi del DF che alcune persone si facciano carico dei lavori utili per il mantenimento di un nucleo in cui altre persone si recano solo

saltuariamente. L'aiuto finanziario da parte dell'FSP deve proprio evitare che i luoghi da salvare diventino di villeggiatura, poiché ciò li priverebbe della presenza, dell'attività costante e delle cure dell'essere umano o ne ridurrebbe comunque la presenza fissa, limitando quindi un fattore indispensabile per la salvaguardia del valore del paesaggio.

**9.2.** Ciò è un'ulteriore conferma che l'FSP si è basato innanzitutto sul valore dell'immobile, facendo passare in secondo piano quello che è lo sfruttamento dello stesso e la sua funzione nella zona.

Mal si capisce dunque perché nel caso del signor I il mutamento dello scopo dell'edificio dovrebbe essere considerato, in un'ottica generale, chiaramente a sfavore dell'insorgente. Una residenza primaria risponde in un certo senso alle esigenze di salvaguardare il paesaggio attraverso l'insediamento della popolazione, senz'altro non in misura minore rispetto ad una residenza secondaria. Nella fattispecie concreta, si può affermare che forse lo scopo dell'immobile del signor I è mutato, ma esso non è comunque meno rispondente agli scopi del DF rispetto a quello del signor X. Infatti, se si ammette che il paesaggio rurale tradizionale mantiene le sue caratteristiche anche se non tutti coloro che vi risiedono sono dediti a tempo pieno all'agricoltura e anzi vi si trovano solo occasionalmente, allo stesso tempo non si può escludere a priori che il paesaggio rurale tradizionale possa essere salvaguardato, in una determinata fattispecie, anche in caso di sfruttamento di un immobile quale abitazione primaria e di lavoro agricolo solo marginale.

**10.** L'FSP ha posto l'accento anche sul concetto di *nucleo*, sostenendo che la casa del ricorrente non si troverebbe in un nucleo degno di protezione e sarebbe vicina ad un edificio il cui tetto sarebbe stato rifatto con materiali in contrasto con la realtà paesaggistica locale.

Nel caso concreto può rimanere aperta la questione generale di sapere se vi sia l'assoluta necessità che un edificio, per essere meritevole di protezione, debba essere inserito in un nucleo. Va invece ribadito, come del resto sostenuto anche dall'FSP, che non si può omettere completamente l'analisi del *valore intrinseco* del singolo immobile. In questo senso sembra andare anche il DF che, se da una parte menziona i paesaggi rurali tradizionali (art. 2 lett. a), dall'altra evidenzia la possibilità di intervento anche per la protezione, la tutela, il mantenimento, il rinnovo o la ricostruzione di edifici, vie di comunicazioni storiche e altri elementi del paesaggio naturale e del paesaggio rurale. In altre parole, pur essendo valido e logico il criterio della protezione prioritaria dei gruppi di immobili costituenti un nucleo e quindi un elemento unico, non si può escludere che il sostegno possa essere riconosciuto anche ad un singolo immobile meno legato ad una struttura di nucleo vera e propria. Il Consiglio federale ritiene che unicamente attraverso una valutazione contemporanea di tutti gli aspetti si possa giungere ad una conclusione tenente conto dei fattori rilevanti per la salvaguardia del paesaggio. Ciò dovrebbe ad esempio evitare che venga sovvenzionato un oggetto soprattutto per la sua appartenenza ad un nucleo, a discapito di un immobile maggiormente degno di protezione ma paesaggisticamente isolato.

Visto che è possibile, in taluni casi specifici, relativizzare l'utilità della rigida distinzione fra nucleo vero e proprio e costruzione isolata, non si ritiene utile approfondire ulteriormente i dettagli legati alla configurazione territoriale e

pianificatoria del caso concreto per valutare l'eventuale appartenenza ad un nucleo dello stabile dell'insorgente. Questo nonostante anche l'FSP sembri a tratti ammettere implicitamente l'esistenza di un nucleo, quando sostiene ad esempio che l'aiuto finanziario al ricorrente andrebbe negato anche per il fatto che la costruzione vicina sarebbe stata rifatta con un tetto non presentante le caratteristiche tipiche del paesaggio della zona e quindi non omogeneo con gli elementi (il tetto in piode in particolare) dell'immobile dell'insorgente.

Senza volere ulteriormente entrare nel merito delle considerazioni sul nucleo nel caso particolare, va detto che risulta comunque difficile ammettere che questo concetto debba forzatamente portare al diniego di un aiuto finanziario ad un soggetto impegnatosi per migliorare la situazione di un bene, solamente perché un vicino, per qualsivoglia motivo, ha effettuato lavori diversi e forse non meritevoli della stessa attenzione culturale e finanziaria. Una simile posizione porterebbe infatti automaticamente a negare di fatto ed in maniera assoluta la considerazione del valore intrinseco di una costruzione, ovvero uno degli elementi che dovrebbero essere sempre e comunque decisivi per l'analisi della meritevolezza dell'aiuto.

**11.** Secondo l'FSP, l'edificio ricostruito dal ricorrente, oltre a non avere più lo scopo originario, sarebbe diverso anche dal punto di vista delle dimensioni e non sarebbe quindi più depositario di quel valore indispensabile per leggersi ancora la presenza delle tradizioni locali. È chiaro che anche la rigorosa conservazione del paesaggio rurale tradizionale implica inevitabili interventi per assicurare il mantenimento ed il rinnovamento delle strutture già esistenti. A parte il fatto che ogni intervento di per sé comporta una modifica sostanziale, ci si può chiedere se vi sia un limite entro il quale simili interventi devono rimanere per non stravolgere l'intento di conservare ed al contempo sviluppare certi elementi del paesaggio naturale o rurale. A causa dell'indubbia difficoltà nel fissare limiti generali universalmente validi, in concreto va analizzato se il rispetto della volumetria nel caso dell'edificio dell'insorgente debba essere inteso come assoluto, oppure se, in considerazione del valore dell'oggetto, dei lavori eseguiti e di tutte le altre circostanze, non sia possibile applicare tale criterio con maggiore flessibilità.

**11.1.** Strettamente legata a tale aspetto è pure la problematica sollevata dall'FSP dell'appartenenza di un edificio alla zona edificabile. Pur trattandosi senz'altro di un criterio importante per l'attribuzione dell'aiuto federale, il Consiglio federale ritiene che tale elemento, da solo, non sia sempre e comunque un motivo sufficiente per escludere l'aiuto finanziario secondo il DF; piuttosto esso va valutato unitamente ad altri fattori, varianti da caso a caso. In effetti, se da un lato è chiaro che il maggior numero di paesaggi rurali tradizionali da salvaguardare si trova in zone agricole, d'altro canto non sembra che il valore del paesaggio rurale tradizionale, nonostante l'aggettivo «rurale», sia indissolubilmente ed esclusivamente legato a tale tipo di zone. Del resto, il valore dell'oggetto può in taluni casi dipendere solo marginalmente dal tipo di zona in cui esso si trova.

La stessa flessibilità invocata dall'FSP per interventi non burocratici e rapidi deve essere mantenuta anche nel senso di potere ancora distinguere fra le varie sfaccettature riscontrabili in differenti zone edificabili e non ad esempio secondo gli indici di sfruttamento o altre misure pianificatorie previste nei piani regolatori. Anche in una zona edificabile possono esservi limitazioni

di costruzione tali da impedire uno stravolgimento delle caratteristiche degli edifici e fatte proprio per salvaguardare un certo tipo di costruzioni, senza forzatamente portare ad un alto e rapido sviluppo.

**11.2.** A tale proposito, può risultare interessante quanto previsto ad esempio dal Piano regolatore (PR) dello stesso Comune A, il cui art. 29 stabilisce precise norme per la salvaguardia della zona del nucleo tradizionale NV, comprendente gli agglomerati tradizionali e anche la frazione di C. La norma legale prevede così che le nuove costruzioni, ricostruzioni, riattamenti o trasformazioni devono adattarsi all'aspetto tradizionale del nucleo; inoltre, nella frazione di C sono vietate nuove costruzioni. Il PR prevede vincoli severi per quanto attiene le modifiche alla volumetria e all'altezza, che possono essere eccezionalmente concesse se motivate da ragioni statiche e igienico-sanitarie o se si giustificano dal profilo dell'inserimento architettonico-ambientale. Fra tutti gli altri criteri di salvaguardia imposti anche dalle altre norme del PR, figura pure che quale regola vale il tetto a falde con copertura in piode.

Come si può constatare, le limitazioni poste in generale a livello di PR possono assicurare la salvaguardia del paesaggio tradizionale, nonostante vi sia la possibilità di interventi edificatori.

**12.** Nel caso specifico, l'abitazione del signor I non risulta essere in una delle zone sottoposte a regime di costruzione particolare. D'altra parte vi è però da dire che nella zona circostante non vi è la possibilità di costruire nuove case e la stessa abitazione dell'insorgente è stata rifatta secondo le caratteristiche paesaggistiche rilevanti per le zone sottoposte ad un regime più severo (cfr. ad esempio il tetto in piode).

Il notevole peso del tetto in piode dell'immobile dell'insorgente ha posto particolari problemi di statica che hanno portato alla modifica della volumetria e, di conseguenza, del senso della costruzione, o se vogliamo, per usare le parole dell'FSP, al parziale mutamento della leggibilità dei valori intrinseci della costruzione stessa. Tuttavia, in considerazione di tutti gli elementi sopra menzionati costituenti la particolarità di questa fattispecie, non è fuori luogo chiedersi se il recupero di uno stabile in rovina, con la contemporanea salvaguardia di quelle che sono le sue caratteristiche essenziali, non possa comunque permettere di prescindere da un'applicazione rigida e rigorosa del concetto di conservazione. In altre parole, 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, sempre evidentemente tenendo conto dei risvolti specifici del caso concreto.

**13.** Sulla base di quanto precede, il Consiglio federale ritiene inevitabile procedere ad un'attenta ponderazione di tutti gli elementi rilevati, poiché la particolarità della fattispecie induce a ritenere che si tratti di un caso limite. Non essendo la casa del ricorrente e quella del signor X oggetti simili, risulta difficile l'applicazione automatica del principio della parità di trattamento. Solo attraverso la concretizzazione del concetto di meritevolezza della sovvenzione su una base più generale si può giungere ad un'equa valutazione di tutti gli elementi. In altre parole, l'unicità del caso concreto, data dalla

particolare situazione paesaggistica e, in senso più lato, geografica, impone di tenere conto del fatto che sia la casa del signor I che quella del signor X presentano aspetti positivi e negativi nell'ottica di un sussidio sulla base del DF. Per certi aspetti l'immobile dell'insorgente è anche da considerare preferibile a quello del signor X; se simili risvolti permettono di controbilanciare quelli negativi e risultano almeno equivalenti ai punti positivi dell'edificio preso quale termine di paragone e posto al beneficio del sostegno finanziario, nulla impedisce di ritenere meritevole del sussidio anche l'oggetto del ricorrente.

**13.1.** Nell'ottica degli scopi del Fondo, la casa del signor X presenta indubbiamente alcuni punti migliori rispetto alla costruzione del ricorrente. Ad esempio le dimensioni sono rimaste identiche a quelle della costruzione originaria, mentre la casa dell'insorgente è stata rifatta ed ampliata, con modifica quindi della struttura precedente. Inoltre, per l'attribuzione di un sussidio per la protezione del paesaggio l'appartenenza alla zona agricola rappresenta in un certo senso un vantaggio, anche se già si è detto del fatto che l'appartenenza ad una zona edificabile, in considerazione delle possibili restrizioni pianificatorie, non è di per sé un motivo per escludere automaticamente la meritevolezza del sussidio.

Un altro punto senz'altro positivo dell'immobile del signor X è la chiara appartenenza ad un nucleo di case particolarmente caratteristico. Tuttavia, tale vantaggio rispetto alla costruzione del ricorrente è relativizzato dal fatto che non risulta escluso a priori che anche quest'ultima possa essere considerata inserita in un nucleo (cfr. consid. 10).

Per quanto concerne la costruzione del ricorrente, anche l'FSP non ne ha negato il valore architettonico (che nella fattispecie riveste comunque un'importanza contenuta), né soprattutto quello paesaggistico. Essa rispecchia infatti le caratteristiche tipiche del paesaggio e della regione in cui è ubicata, in modo particolare con il tetto in pioda. Gli atti dell'incarto portano quindi a ritenere eccessivamente limitativo l'attenersi strettamente a quello che era il fondo del ricorrente prima della ristrutturazione, facendo prevalere questo aspetto in modo acritico sulla funzionalità e l'indubbio valore intrinseco presenti.

Inoltre, l'uso dell'abitazione quale residenza primaria risulta senz'altro più aderente allo scopo di conservazione attraverso rivitalizzazione della componente umana propugnato dal DF, rispetto alla destinazione a residenza secondaria (quindi con occupazione saltuaria) dell'immobile del signor X.

La valutazione complessiva di tutti questi elementi induce alla conclusione che, nell'ottica del DF e del sussidio federale, i due immobili risultano praticamente equivalenti. Gli elementi positivi e negativi dei due casi di fatto si bilanciano, tanto che non si può affermare in modo definitivo ed inequivocabile che solo lo stabile del signor X sia meritevole del sussidio. Per questo si può dire che, grazie agli elementi positivi summenzionati, anche la casa del ricorrente può essere considerata meritevole di un aiuto finanziario analogamente a quella del signor X.

**14.** Il ricorso è pertanto accolto ed al signor I va concesso il richiesto sussidio di Fr. 30 600.-.

**15.** Visto l'esito della procedura non si riscuotono spese.

Non viene attribuita alcuna indennità per spese ripetibili al signor I, dacché egli non ha dovuto fare capo ad un rappresentante legale professionista e non ha quindi dovuto sopportare spese particolarmente elevate (art. 64 cpv. 1 PA).

---

## **JAAC 60.79 - Decisione del Consiglio federale del 16 agosto 1995**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	60
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 194

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.