

Guida ISOS

Protezione degli insediamenti
e sviluppo centripeto

Guida ISOS

Protezione degli insediamenti
e sviluppo centripeto

Lavorate per il Cantone,
il Comune o la città?

Avete responsabilità decisionale
nell'ambito dello sviluppo centripeto
o nell'attuazione della pianificazione,
della protezione degli insediamenti o
della tutela dei monumenti storici?

Vi compete l'approvazione delle basi
comunali per la pianificazione?

Rivedete i piani di utilizza-
zione del vostro Comune?

State elaborando un piano par-
ticolarereggiato di utilizzazione?

Nel vostro Comune è previsto
un progetto di costruzione?

La località è iscritta nell'Inventario
federale degli insediamenti svizzeri
da proteggere d'importanza nazio-
nale (ISOS)?

Se rispondete in modo affermativo a diverse di queste domande, allora questa guida si rivolge proprio a voi e vi sarà utile nel vostro lavoro. Contiene infatti tutte le informazioni necessarie e si propone di aiutarvi a preservare l'alto valore di un luogo, a favorirne uno sviluppo di qualità e a fare buon uso del margine decisionale.

Il testo è stato redatto dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), dall'Ufficio federale della cultura (UFC), dall'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) e dall'Unione delle città svizzere (UCS). È concepito come strumento di orientamento e non come direttiva operativa delle autorità. La guida contiene indicazioni di principio per la corretta considerazione dell'ISOS nelle procedure di pianificazione territoriale e illustra i singoli passaggi da seguire. Il documento si basa a tal fine sulle norme generali che governano la pianificazione in Svizzera, senza entrare nel merito delle peculiarità cantonali o comunali. Le procedure formali generali e le questioni qui trattate vanno dunque declinate secondo le disposizioni cantonali, con gli opportuni adeguamenti e le dovute integrazioni. Ciò vale anche per la terminologia impiegata.

La presente guida e l'interpretazione giuridica si applicano soltanto agli insediamenti iscritti nell'ISOS, quindi a quelli d'importanza nazionale. Gli insediamenti d'importanza regionale e locale non fanno parte dell'Inventario federale. Tuttavia, i principi determinanti per la protezione degli insediamenti si possono applicare in generale allo sviluppo centripeto.

Utilizzare l'ISOS: al traguardo in tre mosse	7
L'ISOS nei piani di utilizzazione – compito cantonale/comunale	9
L'ISOS nei piani di utilizzazione – compito federale	10
L'ISOS nei piani particolareggiati di utilizzazione – compito cantonale/comunale	11
L'ISOS nei piani particolareggiati di utilizzazione – compito federale	12
L'ISOS nei progetti di costruzione – compito cantonale/comunale	13
L'ISOS nei progetti di costruzione – compito federale	14
Tre principi: insediamento, sviluppo centripeto e ISOS	15
L'insediamento	17
Lo sviluppo centripeto	17
L'ISOS	18
La ponderazione degli interessi in dettaglio	19
Preparazione	21
L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali	21
Valutazione dell'intensità dell'intervento	22
Ponderazione degli interessi	22
L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione	23
Valutazione dell'intensità dell'intervento	23
Forme di ponderazione degli interessi	24
Massima salvaguardia possibile	25
Alternative e varianti	26
Documentazione della ponderazione degli interessi	26
Ripartizione dei ruoli nell'applicazione dell'ISOS	27
Il ruolo delle autorità federali	29
Il ruolo dei Cantoni	29
Compiti federali delegati	29
Elaborazione dei piani direttori cantonali	29
Esame degli strumenti di pianificazione comunali	30
Consulenza specialistica	30
Valutazione dell'intensità dell'intervento	30
Il ruolo dei Comuni	30
Elaborazione degli strumenti di pianificazione comunali	30
Esame di progetti di costruzione	31
Consulenza specialistica	32
Il ruolo delle commissioni federali CFMS e CFNP	32
Perizie relative all'adempimento di compiti della Confederazione	32
Perizie speciali	33
Appendice	35
FAQ	37
Abbreviazioni	41
Approfondimenti: fonti e bibliografia	42
Informazioni supplementari	42
Basi legali essenziali	42
Basi tecniche del metodo ISOS	42
Bibliografia e selezione di pubblicazioni raccomandate	43

Utilizzare l'ISOS: al traguardo in tre mosse



Nelle procedure di pianificazione e autorizzazione i comuni sono vincolati a molte regole e condizioni quadro. Riguardo alla ponderazione degli interessi, infatti, oltre all'ISOS ci sono molti altri ambiti di cui tenere conto: lavoro, mobilità, tempo libero, garanzia della proprietà, energia, sviluppo centripeto, alimentazione, sicurezza, ambiente, scienza, spazi abitativi ecc.¹ Che cosa pianificare? Come e dove, di preciso? A queste domande il Comune deve rispondere caso per caso, di regola in collaborazione con il Cantone e altri partner, esercitando una certa discrezionalità e assumendosi la responsabilità della qualità attuale e futura del suo insediamento. La corretta applicazione dell'ISOS è importante per aumentare la certezza della pianificazione e del diritto. A tal fine è necessario seguire tre passaggi:

- | | | |
|----------|--------------------------------------|---|
| 1 | preparazione: | in questa fase si consultano i documenti fondamentali necessari affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate; |
| 2 | ponderazione degli interessi: | si determinano, valutano ed esaminano a fondo le circostanze (in particolare gli interessi in gioco), così da creare una base solida per il processo decisionale; |
| 3 | decisione: | nell'ultimo passaggio si crea certezza della pianificazione e del diritto. |

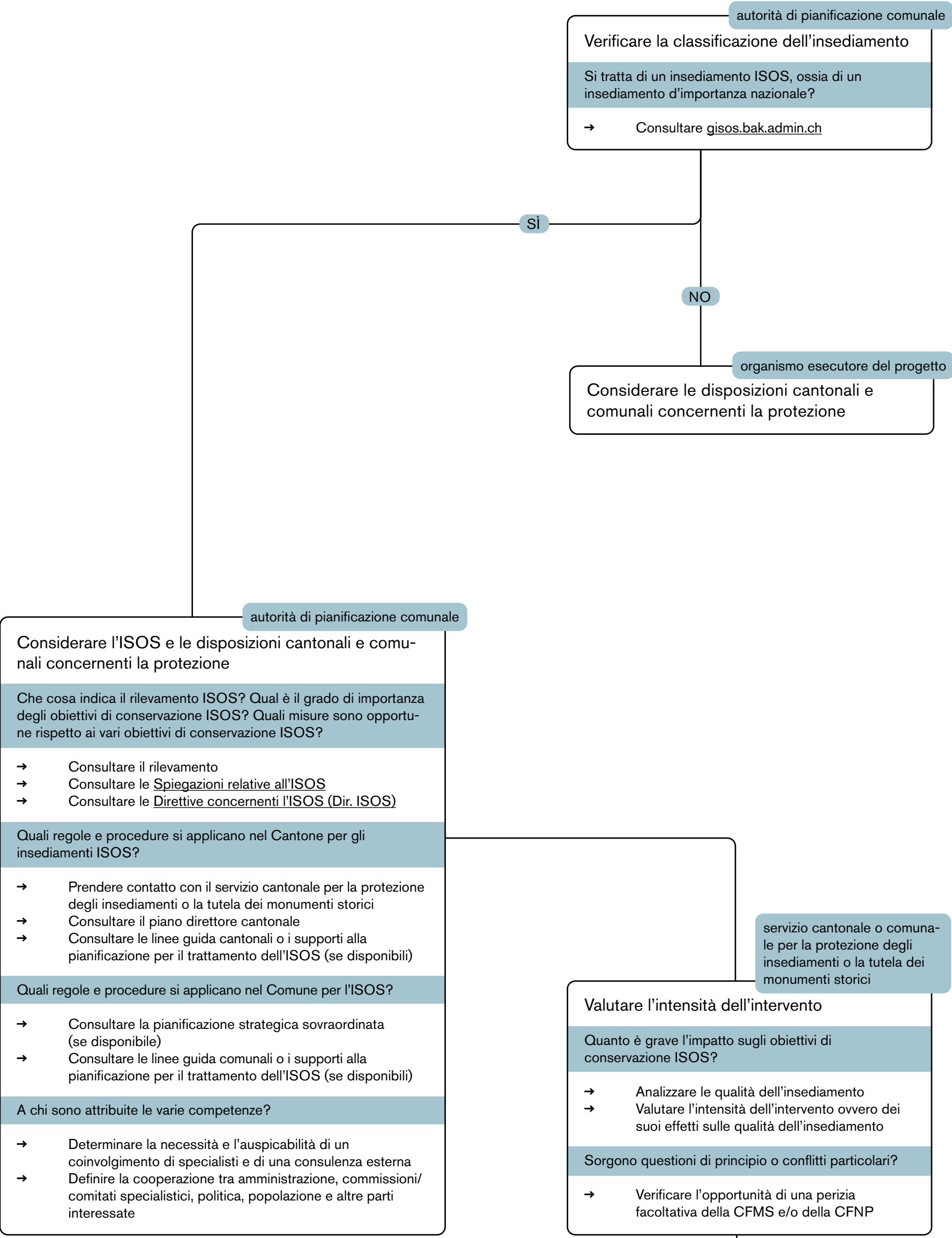
Queste tre fasi possono essere svolte utilizzando i diagrammi di flusso riportati in seguito, nei quali le amministrazioni comunali e cittadine, le autorità responsabili della pianificazione e i committenti possono trovare indicazioni di supporto per applicare correttamente l'ISOS. Gli schemi si concentrano sulla giusta considerazione dell'Inventario federale senza affrontare gli altri interessi. Senza alcuna pretesa di esaustività, le procedure vengono illustrate in linea generale. Le fasi e le competenze presentate si basano sui procedimenti più comuni. Il fine, in particolare, è quello di rappresentare tutte le fasi necessarie, senza definirne i dettagli o le modalità di attuazione concreta, che dovranno essere determinate dai Cantoni e dai Comuni.

I progetti di pianificazione del territorio riguardano compiti di varia natura. La determinazione dei singoli contenuti dei piani di utilizzazione, dei piani particolareggiati di utilizzazione e degli specifici progetti di costruzione compete solitamente ai Cantoni o ai Comuni. Raramente tale attività costituisce un compito federale (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23). L'ISOS va preso in considerazione in modo diverso a seconda del tipo di compito. Gli schemi illustrano la procedura da seguire per ciascuno dei progetti di pianificazione territoriale menzionati.

¹ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 16.

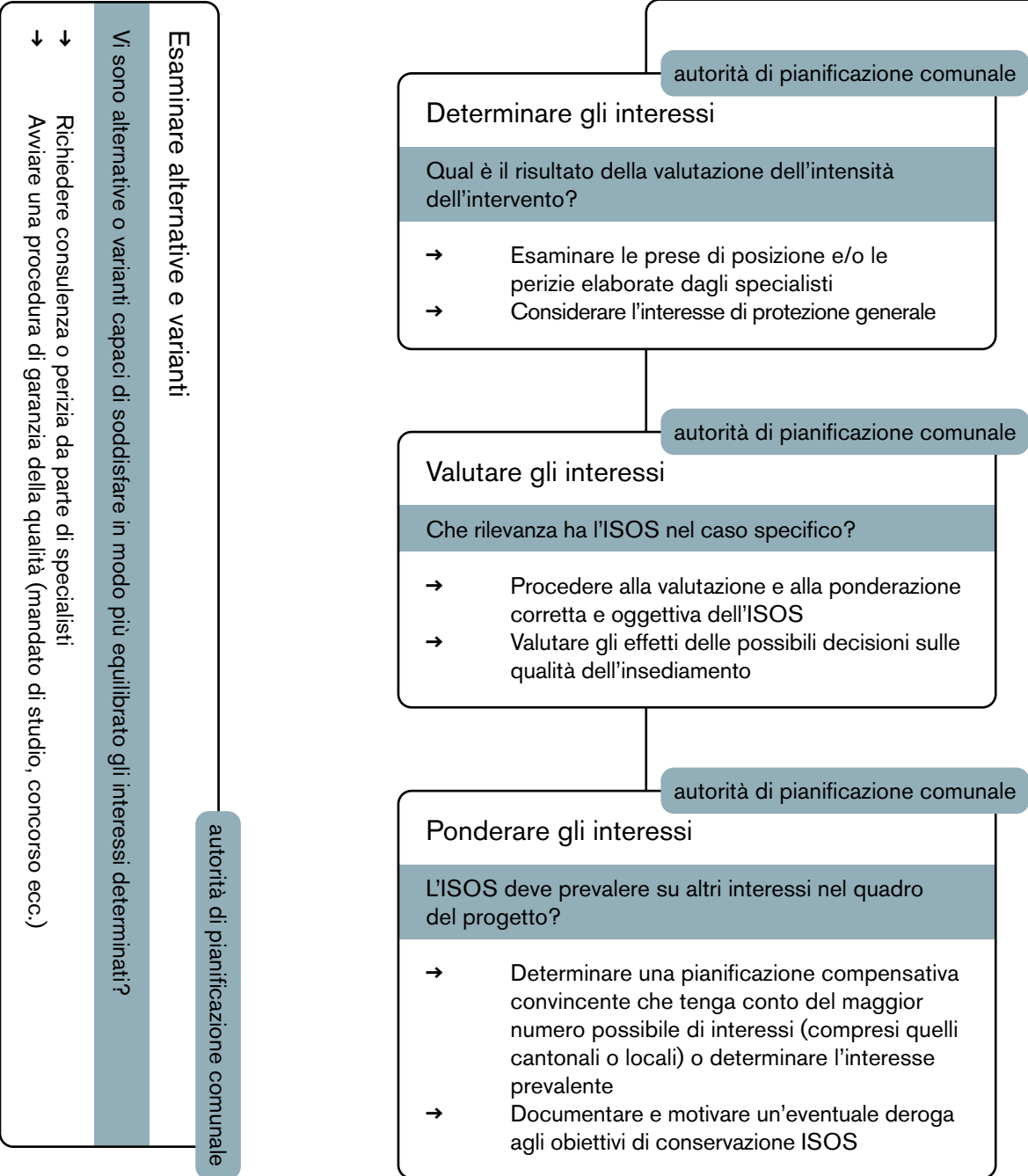
Piani di utilizzazione

Compito cantonale o comunale



FASE 1 : PREPARAZIONE

Obiettivo: consultare i documenti fondamentali affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate



FASE 2 : PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI

Obiettivo: esaminare a fondo le circostanze per creare una base solida per il processo decisionale

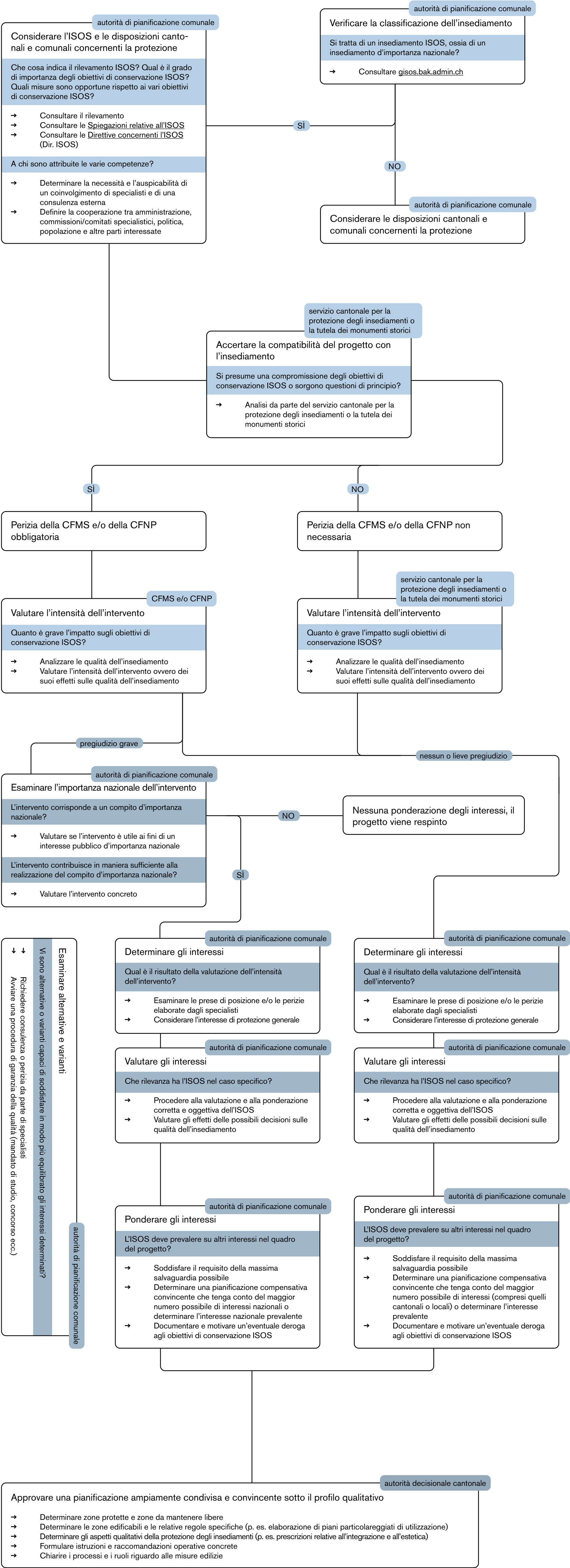


FASE 3 : DECISIONE

Obiettivo: creare certezza della pianificazione e del diritto

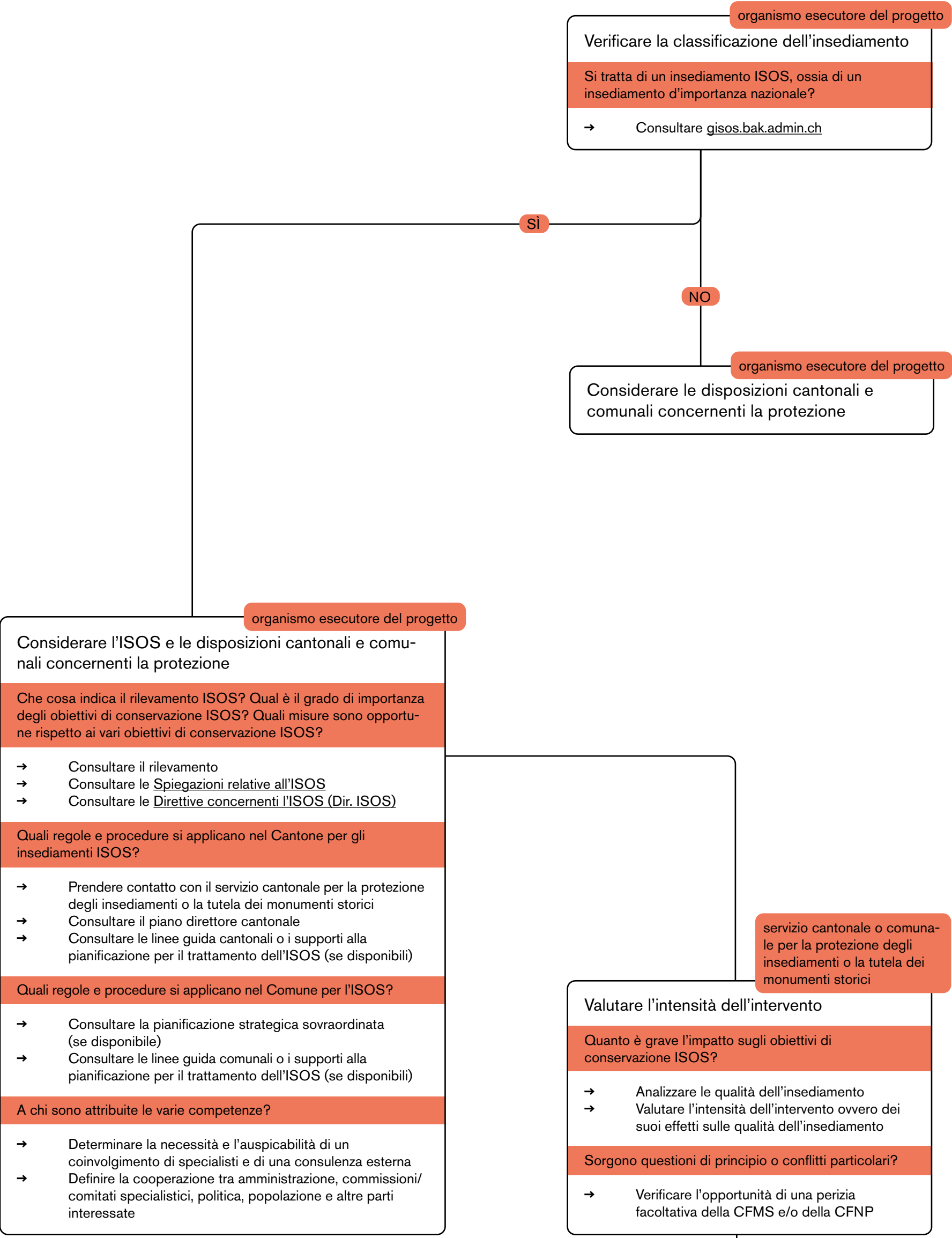
Piani di utilizzazione

Compito federale



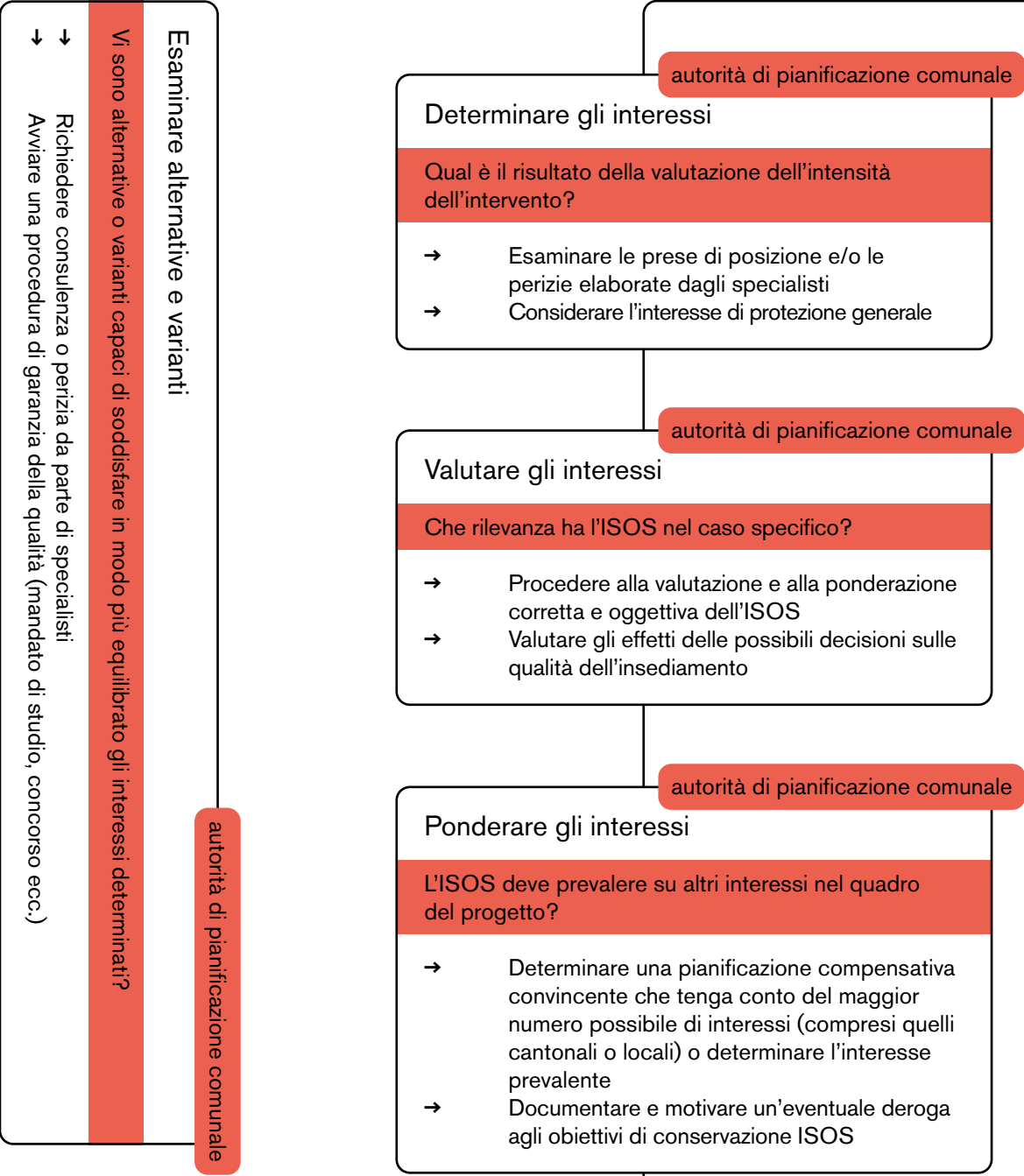
Piani particolareggiati di utilizzazione

Compito cantonale o comunale



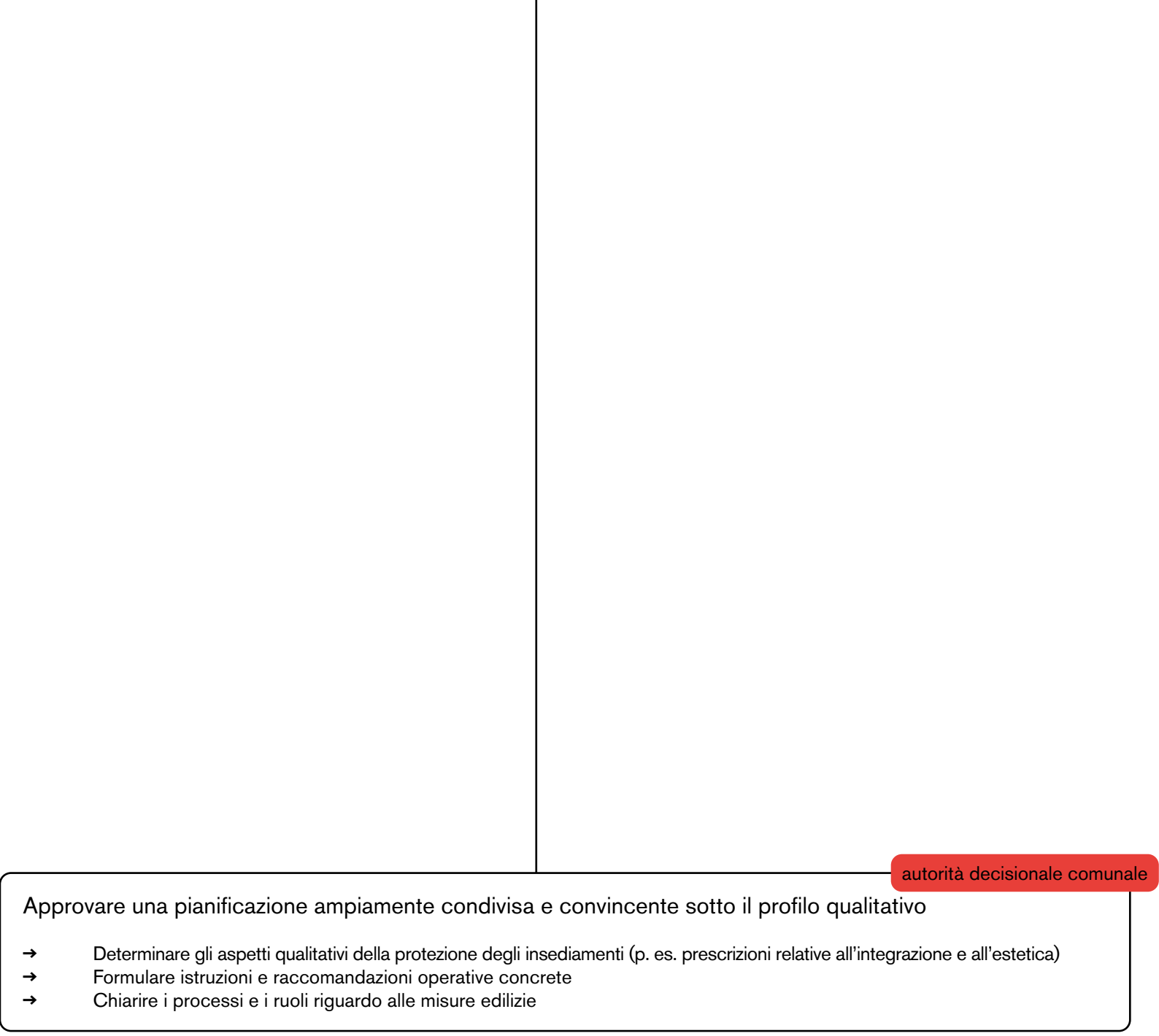
FASE 1 : PREPARAZIONE

Obiettivo: consultare i documenti fondamentali affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate



FASE 2: PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI

Obiettivo: esaminare a fondo le circostanze per creare una base solida per il processo decisionale

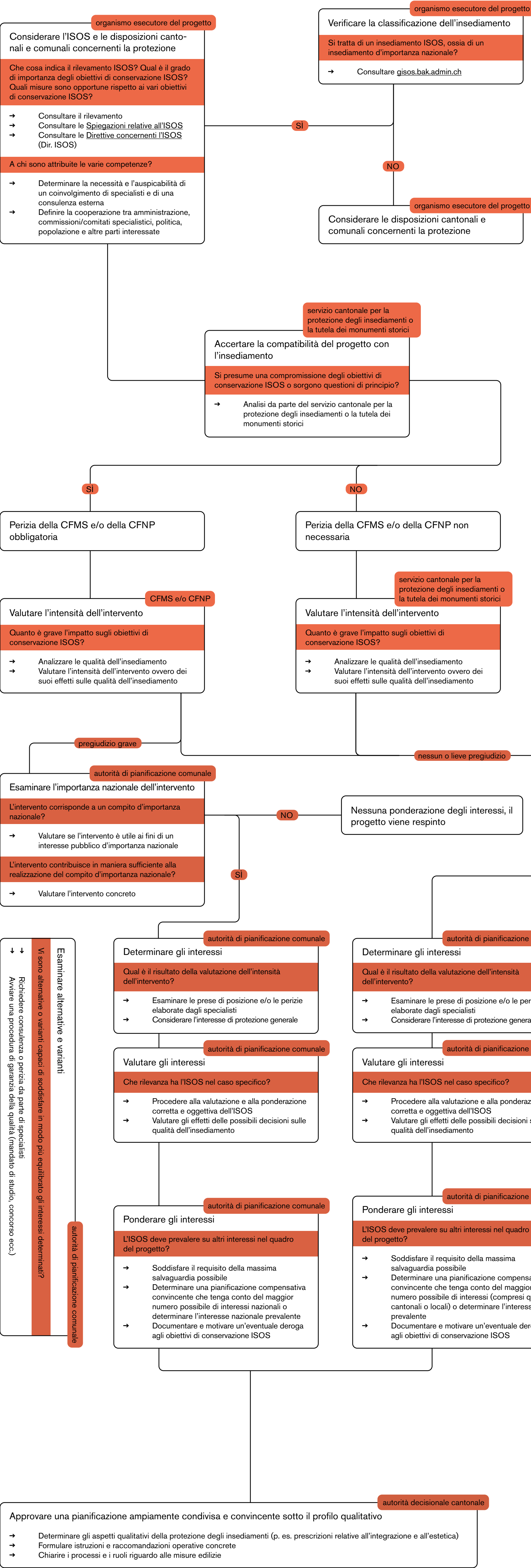


FASE 3: DECISIONE

Obiettivo: creare certezza della pianificazione e del diritto

Piani particolareggiati di utilizzazione

Compito federale



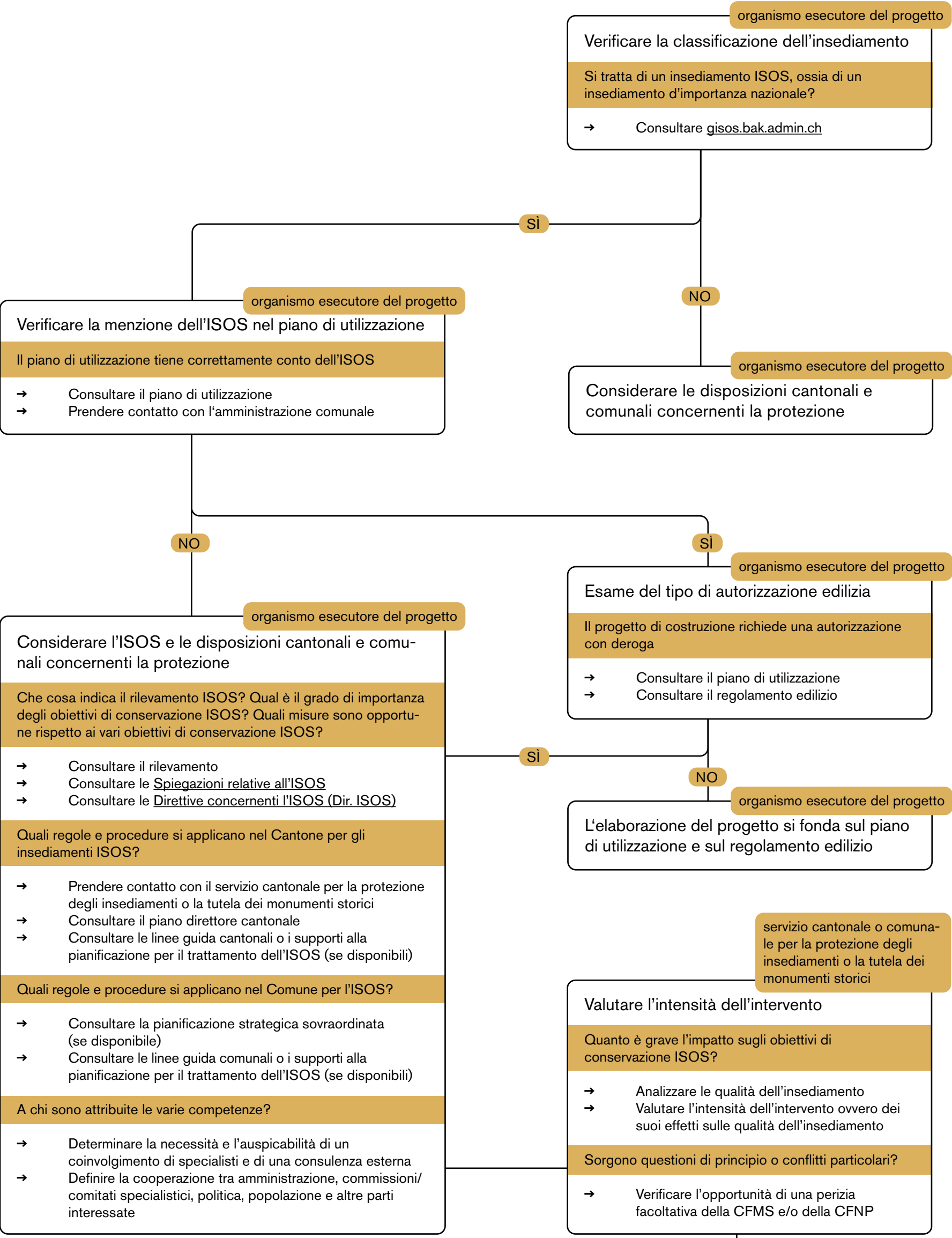
FASE 1: PREPARAZIONE
Obiettivo: consultare i documenti fondamentali affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate

FASE 2: PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI
Obiettivo: esaminare a fondo le circostanze per creare una base solida per il processo decisionale

FASE 3: DECISIONE
Obiettivo: creare certezza della pianificazione e del diritto

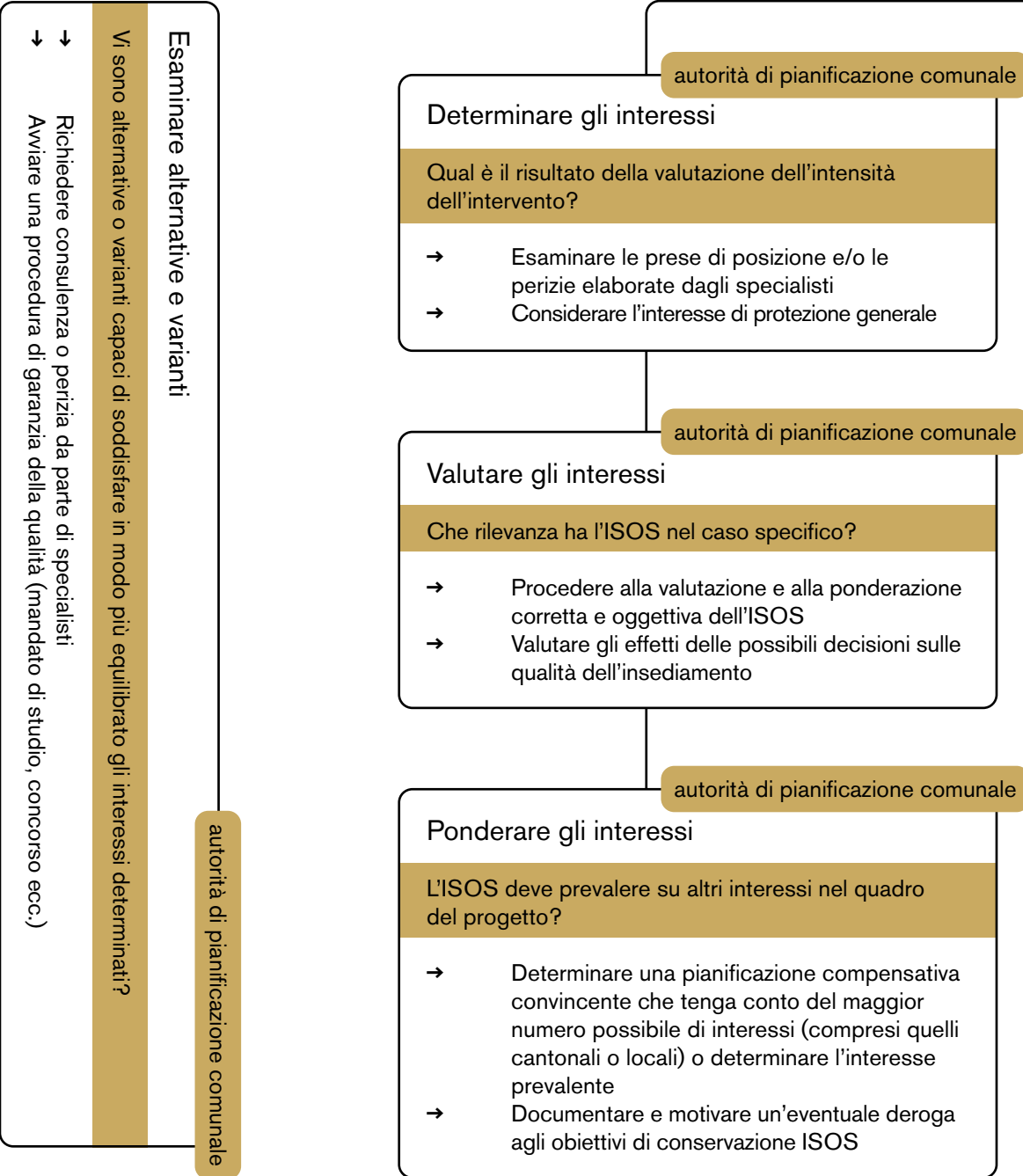
Progetti di costruzione

Compito cantonale o comunale



FASE 1 : PREPARAZIONE

Obiettivo: consultare i documenti fondamentali affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate



FASE 2 : PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI

Obiettivo: esaminare a fondo le circostanze per creare una base solida per il processo decisionale

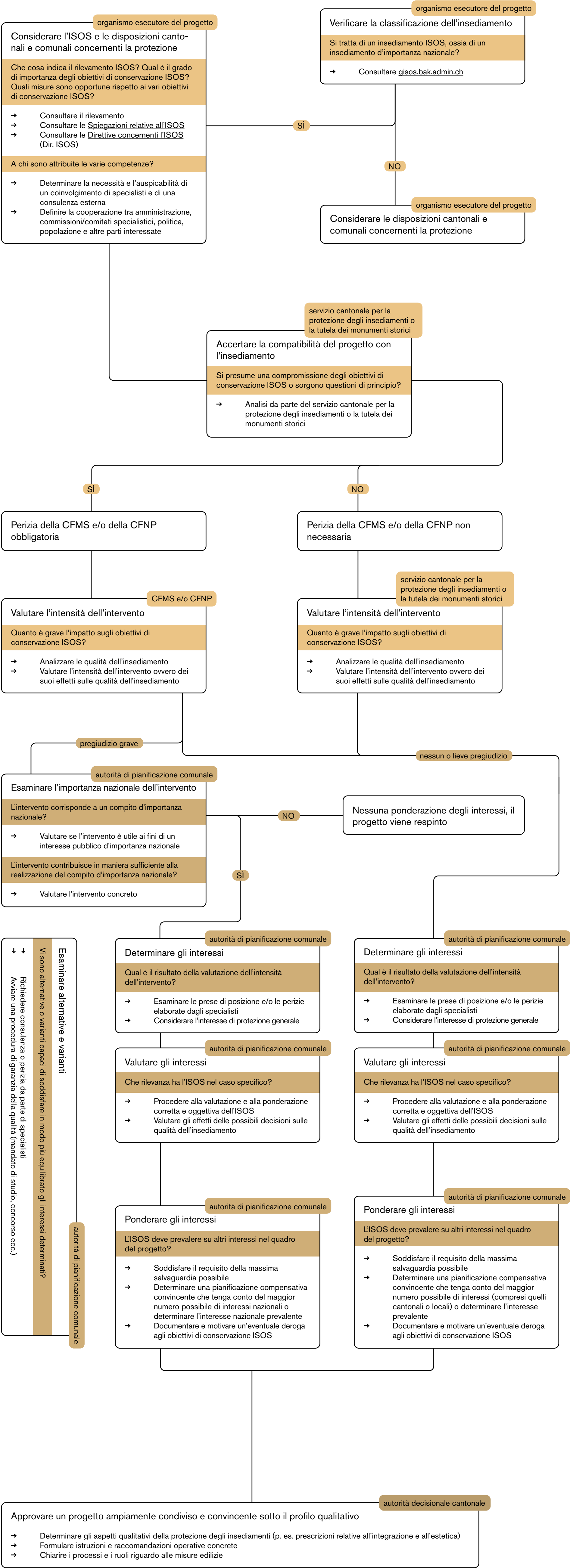


FASE 3: DECISIONE

Obiettivo: creare certezza della pianificazione e del diritto

Progetti di costruzione

Compito federale



FASE 1: PREPARAZIONE

Obiettivo: consultare i documenti fondamentali affinché il processo successivo si fondi su circostanze corrette e verificate

FASE 2: PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI

Obiettivo: esaminare a fondo le circostanze per creare una base solida per il processo decisionale

FASE 3: DECISIONE

Obiettivo: creare certezza della pianificazione e del diritto

Tre principi: insediamento, sviluppo centripeto e ISOS



L'insediamento

Un insediamento è l'immagine di un luogo nella sua interezza. È determinato dalle sue specificità culturali. Un insediamento comprende l'insieme dei suoi edifici, delle strade e delle piazze in cui essi si trovano, come pure giardini, parchi e superfici coltivate. Anche gli arredi urbani come le pubblicità, i cartelli stradali e i lampioni, le fermate dei mezzi pubblici, le recinzioni e le pavimentazioni contribuiscono a plasmare il volto di un insediamento. Gli insediamenti non sono solo espressione della storia, ma creano anche l'ambiente di vita attuale, danno alle persone un senso di appartenenza, le fanno sentire a casa. Oggi è dimostrato che la configurazione dello spazio costruito, la sua coerenza spaziale, il suo rapporto con l'ambiente naturale e il suo impatto su di esso, le sue proporzioni e la sua materialità influiscono direttamente sul benessere delle persone. L'obiettivo, quindi, è quello di guidare lo sviluppo di ogni insediamento in una maniera che ne preservi le qualità esistenti e ne crei di nuove. Un ambiente di vita di qualità non soddisfa soltanto requisiti di tipo funzionale, tecnico, ecologico ed economico, bensì anche esigenze estetico-formali, sociali e psicologiche, ossia culturali. Nella pianificazione e nella costruzione vanno perciò adottate misure che devono essere ridefinite per ogni singolo luogo. Occorre tenere conto delle peculiarità locali e porre al centro le persone con i loro bisogni, ma anche considerare il bene comune, di tutta la collettività. Una gestione dell'ambiente con un tale orientamento alla qualità nasce da un dibattito di ampio respiro, che coinvolga tutte le parti interessate.

Lo sviluppo centripeto

L'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e l'ordinato insediamento del territorio sono obiettivi sanciti dalla Costituzione federale.² Con l'intento di porre un freno al fenomeno della graduale espansione disordinata degli insediamenti, dal 2014 la legge sulla pianificazione del territorio (LPT) prescrive esplicitamente a Cantoni e Comuni di promuovere lo sviluppo centripeto.³ Il concetto di «sviluppo centripeto degli insediamenti» include in particolare, oltre alla limitazione dell'estensione degli insediamenti e alla realizzazione di insediamenti compatti in luoghi idonei, anche la densificazione e il rinnovamento degli insediamenti.

La legge sulla pianificazione del territorio menziona espressamente lo «sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità»⁴, ponendo grande enfasi sugli aspetti qualitativi. Come regola generale, le misure di sviluppo centripeto non possono pregiudicare la qualità abitativa.⁵ Esse devono nascere da una visione complessiva del territorio e allinearsi ad esempio al contesto locale e alle infrastrutture esistenti. Numerosi altri fattori contribuiscono a un'elevata qualità della vita e degli insediamenti: la valorizzazione degli spazi pubblici, l'accesso a una buona rete di trasporto pubblico, la disponibilità di percorsi pedonali e vie ciclabili, aree ricreative locali facilmente raggiungibili, la protezione da agenti inquinanti come il rumore e i gas di scarico, o l'utilizzazione diversificata dello spazio. Uno sviluppo centripeto degli insediamenti di elevata qualità si esprime in città e villaggi ben progettati, sostenibili e vivaci, in grado di rispondere alle mutevoli esigenze della società e offrire alle persone un luogo in cui sentirsi a proprio agio, pur conservando le loro peculiarità storiche.

² Art. 75 Cost.

³ Art. 1 LPT.

⁴ Art. 8a cpv. 1 LPT.

⁵ Consiglio federale svizzero (2010).

L'ISOS

Anche la protezione degli insediamenti è un obiettivo costituzionale.⁶ Per far fronte a tale compito, la Confederazione stila l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). Attualmente l'ISOS rileva all'incirca 1200 insediamenti elencati nell'allegato all'ordinanza riguardante l'ISOS.⁷ L'Inventario federale descrive e valuta le qualità degli insediamenti di maggior valore in Svizzera secondo criteri scientifici uniformi. L'Inventario permette di comprendere la storia e l'identità dei diversi insediamenti. L'iscrizione di un insediamento nell'ISOS segnala che «esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile»⁸. In altre parole, l'insediamento va in linea di principio preservato nella sua peculiarità e con i suoi elementi distintivi, e un intervento sulle qualità dell'insediamento non deve spingersi oltre quanto necessario per conseguire lo scopo del progetto. Nell'inventariazione, gli insediamenti sono suddivisi in componenti, a ognuna delle quali viene attribuito un obiettivo di conservazione che fissa regole standardizzate di preservazione e progettazione.

L'ISOS si fonda sulla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio⁹, che impone alla Confederazione, sentiti i Cantoni, di compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale, esaminarli e aggiornarli regolarmente. Nello svolgimento dei loro compiti, la Confederazione, i suoi istituti e le sue aziende devono tener conto dell'ISOS direttamente, vale a dire con maggior rigore, rispettando gli insediamenti e promuovendo uno sviluppo edilizio che preserva le qualità esistenti. Per contro, Cantoni e Comuni sono tenuti a prendere in considerazione l'Inventario federale indirettamente, il che significa che nello svolgimento dei loro compiti godono di maggiore libertà nell'applicazione dell'ISOS.

La protezione e la conservazione degli edifici e degli spazi liberi fanno parte della strategia di sviluppo di un comune, così come l'attenta pianificazione, la trasformazione e l'aggiunta di nuovi elementi. In quanto inventario specialistico, l'ISOS è uno strumento fondamentale di cui le autorità competenti per la tutela dei monumenti storici, la protezione degli insediamenti e la costruzione/pianificazione come pure gli uffici di pianificazione da esse incaricati possono avvalersi per riconoscere e salvaguardare a lungo termine i valori che riflettono la cultura della costruzione. L'ISOS stabilisce quali insediamenti sono meritevoli di protezione, ma non comporta misure di protezione assolute e non è un documento di pianificazione. In fase di inventariazione, non avviene alcuna ponderazione tra gli interessi di protezione e quelli di utilizzazione secondo le procedure della pianificazione territoriale; essa viene piuttosto demandata a una fase successiva (→ La ponderazione degli interessi in dettaglio, pag. 19).

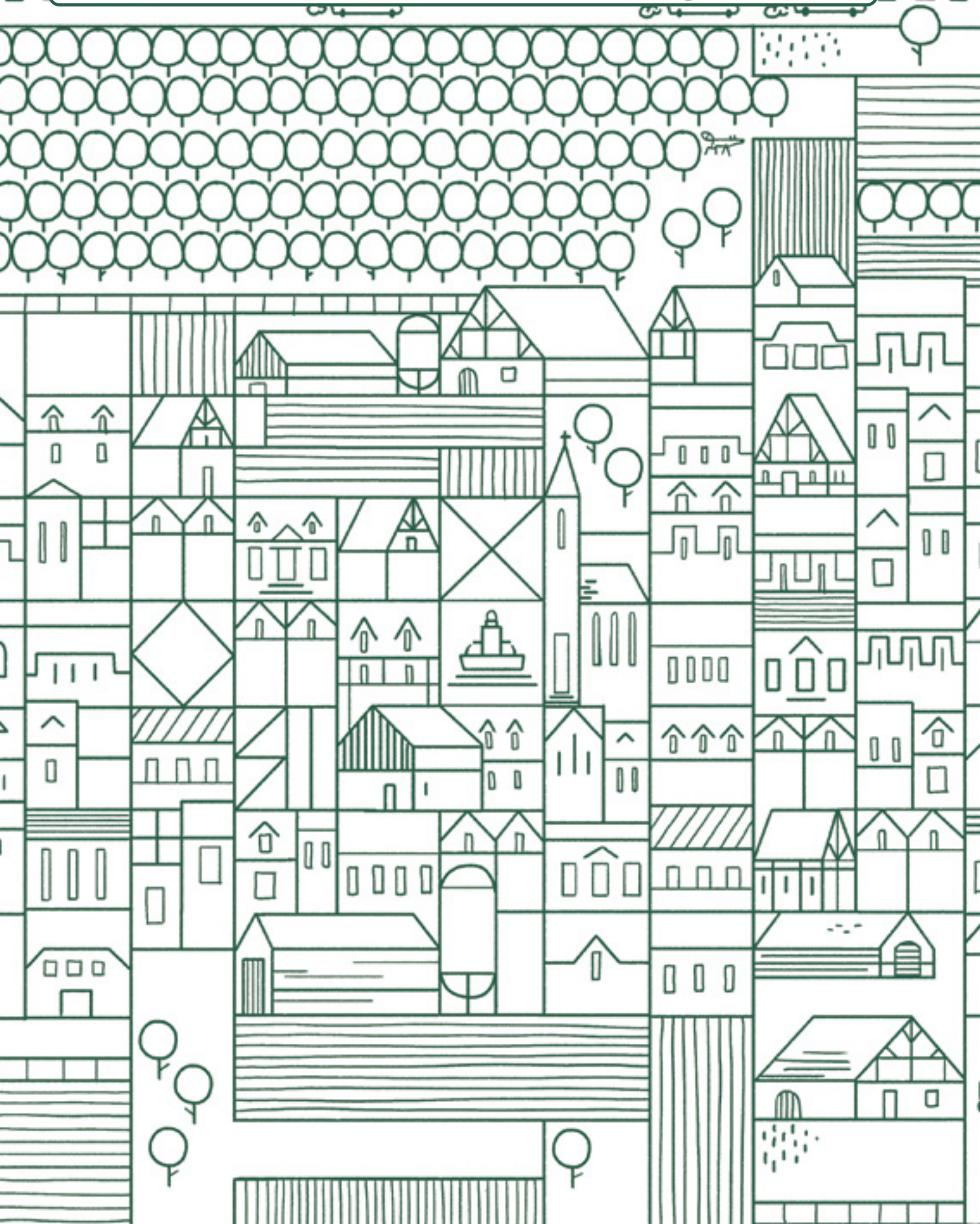
⁶ Art. 78 Cost.

⁷ OISOS.

⁸ Art. 6 LPN.

⁹ Art. 5 LPN.

La ponderazione degli interessi in dettaglio



L'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e l'ordinato insediamento del territorio presuppongono un'adeguata ponderazione di obiettivi e interessi nell'ambito delle procedure di pianificazione territoriale. Si tratta di ponderazioni che avvengono di norma con l'adozione di piani settoriali, piani direttori, piani di utilizzazione e piani particolareggiati di utilizzazione¹⁰ e di cui si occupa l'autorità di pianificazione competente (→ Ripartizione dei ruoli nell'applicazione dell'ISOS, pag. 27). L'entità e il grado di dettaglio della ponderazione variano a seconda del livello di pianificazione.¹¹

I criteri centrali per la ponderazione degli interessi sono gli scopi e i principi pianificatori di cui agli articoli 1 e 3 LPT, ma anche gli interessi derivanti dalla Costituzione federale, contenuti in leggi speciali o derivanti da sviluppi sociali ed economici.¹² Occorre pertanto tenere conto in particolare anche dell'ISOS.

Preparazione

Se una procedura di pianificazione territoriale riguarda un insediamento ISOS, si deve determinare in una prima fase se il progetto previsto sia correlato all'adempimento di un compito cantonale, comunale oppure federale. Ne derivano infatti alcune differenze riguardo alla ponderazione degli interessi. Se si tratta di compiti cantonali o comunali, le autorità dispongono di un certo margine di manovra (→ L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali, pag. 21), mentre per i compiti federali l'applicazione dell'ISOS è più rigorosa (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23).

Lo sviluppo centripeto è un processo complesso, i cui risultati sono tanto più soddisfacenti quanto migliore è l'organizzazione delle sue fasi iniziali. La qualità della preparazione svolge un ruolo centrale nella ponderazione degli interessi. L'obiettivo è quello di preparare, in questa fase, una panoramica che sia la più completa possibile, così da poter tenere adeguatamente conto di tutti gli interessi nelle fasi successive. Come prima cosa, occorre distinguere correttamente la rilevanza dei vari documenti a tutti e tre i livelli istituzionali e comprenderne il contenuto. L'ISOS, per esempio, indica gli interessi e gli obiettivi della protezione degli insediamenti in un'ottica nazionale. Per ogni insediamento ISOS è disponibile una documentazione dettagliata composta da piani, fotografie e testi. I documenti «Spiegazioni relative all'ISOS» e «Direttive concernenti l'ISOS (Dir. ISOS)»¹³ forniscono un valido aiuto nella comprensione degli insediamenti e nell'applicazione dell'Inventario federale.

L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali

Normalmente, i compiti relativi allo sviluppo centripeto riguardano Cantoni e Comuni, che sono chiamati a tenere conto dell'ISOS nella loro pianificazione.¹⁴ A tal fine, nelle procedure di pianificazione territoriale effettuano una ponderazione completa degli interessi ai sensi dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio.¹⁵

¹⁰ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 8.

¹¹ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 8.

¹² EspaceSuisse (1/2020). Pag. 13.

¹³ Entrambi disponibili su www.isos.ch → L'ISOS in breve → Il metodo ISOS.

¹⁴ DTF 135 II 209 e art. 11 OISOS.

¹⁵ Art. 3 OPT.

Valutazione dell'intensità dell'intervento

Per assicurare che la ponderazione degli interessi possa essere effettuata in modo appropriato, si valuta in anteprima l'intensità dell'intervento pianificato sulle qualità dell'insediamento. Nella pratica si distinguono tre tipi di intervento:

«intervento senza pregiudizio»: è conciliabile con gli obiettivi di conservazione ISOS e quindi non incide sull'insediamento;

«intervento lieve»: comporta un «pregiudizio lieve», ovvero compromette solo lievemente l'insediamento;

«intervento gravoso»: comporta un «pregiudizio grave», ossia è di ampia portata e distrugge in buona parte le qualità, le peculiarità o gli elementi distintivi dell'insediamento pregiudicandolo in modo durevole.

Non è possibile definire in termini generali la differenza tra un pregiudizio lieve e uno grave. È richiesta una valutazione del singolo caso, in cui si tenga conto degli obiettivi di conservazione ISOS e dello stato attuale dell'insediamento.¹⁶ A tal fine, il servizio competente – in genere il servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29) – esaminano se le qualità descritte dall'ISOS sono ancora presenti. In tal caso, concilia gli obiettivi di conservazione ISOS con gli interessi cantonali e comunali di protezione e le precisa.¹⁷ In base a questa analisi si determina l'intensità dell'intervento, ovvero l'impatto del progetto sulle qualità dell'insediamento.

Ponderazione degli interessi

La ponderazione degli interessi secondo l'ordinanza sulla pianificazione del territorio si compone di tre fasi:

1) *Determinazione di tutti gli interessi*

Innanzitutto, vengono rilevati tutti gli elementi decisionali e gli interessi rilevanti per il progetto sotto il profilo giuridico e materiale. Devono essere considerati tanto gli ambiti pubblici (lavoro, mobilità, tempo libero, energia, sviluppo centripeto, alimentazione, sicurezza, ambiente, scienza, spazi abitativi ecc.) quanto quelli privati (garanzia della proprietà, tutela della buona fede, parità di trattamento ecc.).¹⁸ Quando un progetto pianificatorio concerne un insediamento ISOS, in questa fase l'autorità di pianificazione considera in particolare l'interesse generale di protezione.

2) *Valutazione degli interessi determinati*

In una seconda fase, gli interessi determinati devono essere valutati e ponderati. In questo contesto si pone la questione di quale sia la rilevanza di un interesse nel caso specifico e in che misura esso debba prevalere sugli altri. La valutazione si fonda su parametri definiti dal legislatore. Anche strategie, linee guida e concetti territoriali definiti in precedenza rappresentano importanti strumenti di valutazione. Oltre a questo, l'autorità competente può coordinare gli interessi sulla base di valori generali e principi giuridici sovraordinati (non arbitrarietà, proporzionalità). È proficua al riguardo una riflessione sugli effetti che le decisioni possono avere sul territorio e sull'ambiente (effetto pregiudizievole, effetto dannoso, aspetti finanziari, reversibilità di una

¹⁶ Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

¹⁷ ARE (2016). Pag. 12.

¹⁸ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 13 e pag. 16.

misura).¹⁹ L'autorità decisionale può trovarsi in difficoltà nel formulare una valutazione oggettiva e corretta degli interessi determinati, segnatamente qualora persegua essa stessa, o prediliga, interessi specifici. In questi casi può essere utile avvalersi di un sostegno esterno indipendente.

3) *Ponderazione degli interessi determinati e valutati*

In una terza fase, i vari interessi vengono ponderati in vista di una decisione, tenendo conto della rilevanza loro attribuita durante la valutazione. Gli interessi rivelatisi marginali nella valutazione possono essere esclusi dalle argomentazioni di quest'ultima fase. Lo scopo è quello di garantire che gli interessi importanti si possano concretizzare nella massima misura possibile.²⁰ Idealmente, dalla ponderazione scaturisce una soluzione convincente ed equilibrata, in linea con tutti gli interessi. Tuttavia, può anche accadere che un interesse debba prevalere e che altri vadano abbandonati definitivamente. Pertanto, nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali è possibile derogare al principio della conservazione integrale di un insediamento ISOS. Vi è persino la possibilità di prendere in considerazione un pregiudizio grave dell'insediamento qualora prevalgano interessi diversi, cantonali o locali, pubblici o privati, valutati in maniera credibile come più importanti.

L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione

In rari casi, i progetti di sviluppo centripeto rientrano nell'ambito di un compito federale.²¹ In relazione alle attività di pianificazione e costruzione la dottrina parla di compito della Confederazione quando (1) il progetto si basa direttamente sul diritto federale, ossia esiste un disciplinamento federale completo per il progetto e (2) il progetto produce effetti concreti sulla natura, sul paesaggio o sul patrimonio culturale.²² Il carattere federale di un dato compito si evince dall'enumerazione – non esaustiva – contenuta nella legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio²³, che menziona ad esempio l'elaborazione di progetti, la costruzione e la modificazione di opere e impianti federali, il conferimento di concessioni e l'assegnazione di sussidi. La Confederazione delega determinati compiti federali ai Cantoni. Si qualificano come «compiti federali delegati», per esempio, i nuovi azzonamenti o il rilascio di vari permessi, per esempio per dissodamenti, per la costruzione di abitazioni secondarie o di antenne per la telefonia mobile, la costruzione di edifici al di fuori della zona edificabile o misure nel quadro della protezione delle acque.

Valutazione dell'intensità dell'intervento

Nell'adempimento di un compito federale all'interno di un insediamento ISOS riveste un ruolo centrale la valutazione dell'intensità dell'intervento, ovvero dell'impatto del progetto sulle qualità dell'insediamento. A seconda del grado di impatto – «nessun pregiudizio», «pregiudizio lieve» o «pregiudizio grave» – varia infatti la ponderazione degli interessi.

¹⁹ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 15.

²⁰ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 14.

²¹ Si veda p. es. la sentenza TF 1C_118/2016 (Sarnen) o il quartiere universitario della Città di Zurigo.

²² OFEFP et OFC (2001). Pag. 43.

²³ Art. 2 LPN.

Per poter valutare l'intensità dell'intervento, anche in questo caso è richiesta una valutazione del singolo caso, in cui si tenga conto degli obbiettivi di conservazione ISOS e dello stato attuale dell'insediamento (→ Valutazione dell'intensità dell'intervento, pag. 22).²⁴ Questa analisi viene effettuata da un servizio specializzato in possesso del necessario know-how. In genere si tratta, a seconda della competenza, dell'UFC (→ Il ruolo delle autorità federali, pag. 29) o del servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29). Qualora non sia possibile escludere con certezza la compromissione degli obiettivi di conservazione ISOS o sorgano questioni di principio, il servizio specializzato competente richiede, ai sensi della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio²⁵, una perizia della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) e/o della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) all'attenzione dell'autorità decisionale (→ Il ruolo delle commissioni federali CFMS e CFNP, pag. 32). La perizia rappresenta una di diverse basi di cui tenere conto nella ponderazione degli interessi.

Forme di ponderazione degli interessi

Intervento lieve – ponderazione semplice degli interessi

Se gli interventi sono privi di pregiudizio o comportano un pregiudizio lieve dell'insediamento ISOS, la ponderazione degli interessi può basarsi sulla metodologia descritta nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT)²⁶ (→ L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali, pag. 21). La dottrina e la giurisprudenza ritengono che un pregiudizio lieve sia consentito se prevalgono interessi cantonali o locali, pubblici o privati.

Intervento gravoso – ponderazione qualificata degli interessi

Nel caso di interventi che comportano un pregiudizio grave, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio specifica come debba avvenire la ponderazione degli interessi.²⁷ I requisiti imposti sono più stringenti rispetto all'ordinanza sulla pianificazione del territorio. In questi casi la ponderazione degli interessi deve essere «qualificata» e comprendere la dimostrazione che sussiste un interesse all'intervento d'importanza nazionale, di entità equivalente o maggiore rispetto agli interessi di protezione. Soltanto a questa condizione è possibile prendere in considerazione una deroga all'obbligo di conservare intatto l'insediamento ISOS, cioè effettuare la ponderazione degli interessi vera e propria.

Esame dell'importanza nazionale di un interesse all'intervento

L'esame dell'importanza nazionale di un interesse all'intervento prevede due fasi:

1) Esame dell'interesse del compito: l'intervento corrisponde a un compito d'importanza nazionale?

Una procedura pianificatoria si qualifica in generale come compito d'importanza nazionale se è utile ai fini di un interesse pubblico d'importanza nazionale.²⁸ Tali compiti non sono definiti in un catalogo fisso ma si sviluppano piuttosto sulla base della legislazione specifica e della giurisprudenza.²⁹ Per esempio, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio descrive la protezione degli insediamenti come un compito d'importanza nazionale. Inoltre, il Tribunale federale ha attribuito tale qualifica anche allo sviluppo centripeto e alla promozione delle energie rinnovabili.

²⁴ Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

²⁵ Art. 7 cpv. 2 (in combinato disposto con art. 25 cpv. 1) LPN.

²⁶ Art. 3 OPT.

²⁷ Art. 6 cpv. 2 LPN, art. 10 OISOS.

²⁸ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 25.

²⁹ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 25.

2) *Esame dell'interesse all'intervento: l'intervento contribuisce in maniera sufficiente alla realizzazione del compito d'importanza nazionale?*

Se il compito è stato classificato come d'importanza nazionale, il secondo passaggio consiste nel valutare l'intervento specifico.³⁰ In questo contesto, l'attenzione si concentra su questioni di dimensionamento («quanto?») e ubicazione («dove?»). Gli interessi all'intervento devono collocarsi allo stesso livello degli interessi di protezione. Gli interessi all'intervento possono quindi avere importanza nazionale solo se la loro rilevanza travalica i confini della sfera locale.³¹

Ponderazione degli interessi vera e propria

Se sono soddisfatti i criteri (1) e (2), si procede alla ponderazione degli interessi vera e propria sulla base della metodologia descritta nell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (→ L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali, pag. 21). Va osservato che, nell'adempimento di un compito federale secondo la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, non è consentito un pregiudizio grave in assenza del requisito dell'interesse nazionale. Di conseguenza, nella ponderazione degli interessi vanno contrapposti e soppesati gli interessi nazionali all'utilizzazione e gli interessi nazionali di protezione. È possibile tener conto anche degli interessi cantonali e locali, pubblici e privati, i quali tuttavia non possono prevalere su quelli nazionali.

Se i criteri (1) e (2) non sono soddisfatti, non si esegue nessuna ponderazione degli interessi vera e propria. Il progetto previsto viene respinto.

Massima salvaguardia possibile

Se un intervento risulta ammissibile sulla base della ponderazione degli interessi, chi lo effettua è tenuto a soddisfare il requisito della massima salvaguardia possibile. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ciò significa che un intervento non deve estendersi più di quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo del progetto (principio di proporzionalità), e che non possono essere adottati provvedimenti non idonei o che comportano un pregiudizio evitabile.³² Infine, per compensare il danno arrecato vanno adottati provvedimenti di ripristino o sostitutivi adeguati.³³ L'applicazione di provvedimenti sostitutivi non è possibile nel caso degli insediamenti, in quanto le qualità storiche vanno irrimediabilmente perse e non possono essere sostituite in modo equivalente. Il valore di testimonianza storica di un insediamento o di una componente dell'insediamento non si può effettivamente compensare nemmeno con una sostituzione di elevata qualità creativa.³⁴ Le misure di ripristino, invece, si possono adottare quasi sempre. Si tratta di misure a livello di conservazione dei monumenti storici e cultura della costruzione che possono migliorare la situazione complessiva di un insediamento danneggiato dal progetto, per esempio con attività di risanamento o valorizzazione. Misure di questo genere devono essere sempre finalizzate alla conservazione degli insediamenti nella loro autenticità.³⁵ Vengono attuate nel luogo dell'intervento facendo sempre riferimento alle qualità urbanistiche esistenti.

³⁰ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 25.

³¹ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 23-24.

³² Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 n. marg. 8 con rimandi.

³³ Art. 6 cpv. 1 LPN.

³⁴ CFMS (ed.) (2007). Pag. 14.

³⁵ CFMS (ed.) (2018). Pag. 4.

Alternative e varianti

L'esame delle alternative e delle varianti crea oggettività e accresce la legittimità delle decisioni in materia di pianificazione territoriale.³⁶ Nel processo di ponderazione degli interessi, pertanto, va sempre studiata l'esistenza di alternative o varianti capaci di adempiere meglio, ossia in modo più equilibrato, agli interessi determinati. Per esempio, in un progetto pianificatorio che concerne una parte delicata di un insediamento ISOS – come una componente avente l'obiettivo di conservazione «A» o «a» – va dimostrato che il progetto non può essere realizzato in un punto differente dell'insediamento. Se non vi sono, al di fuori della componente delicata dell'insediamento, altre ubicazioni altrettanto idonee dal punto di vista della pianificazione del territorio, è opportuno verificare se all'interno della componente sia possibile trovare un'ubicazione adeguata o realizzare un progetto alternativo (adeguamento dei volumi, modifica della collocazione degli edifici ecc.) in modo da ridurre il pregiudizio. Talvolta ciò richiede una consulenza specialistica o una perizia esterna, ed eventualmente anche una procedura di garanzia della qualità (mandato di studio, concorso ecc.). Se l'autorità non chiarisce la questione delle alternative e delle varianti, la ponderazione degli interessi si considera incompleta.³⁷ Tali chiarimenti non si eseguono in un determinato momento della ponderazione degli interessi, bensì nel corso di tutta la procedura sulla base delle considerazioni che emergono via via.³⁸

Documentazione della ponderazione degli interessi

La decisione finale, e in particolare la ponderazione degli interessi, devono essere chiare e comprensibili per le autorità e i terzi (proprietari, investitori, vicini o popolazione). Pertanto, il processo decisionale deve essere documentato.³⁹ In particolare, occorre spiegare quali criteri sono stati presi in considerazione nella ponderazione e come si è giunti al risultato.⁴⁰ In questo contesto vengono motivate, ad esempio, le eventuali deroghe agli obiettivi di conservazione ISOS. Una documentazione accurata della ponderazione degli interessi si rivela particolarmente utile per le autorità di livello sovraordinato (p. es. il Cantone nell'approvazione dei piani di utilizzazione) o per i tribunali (in caso di controversie), in quanto all'occorrenza potranno ricostruire le intenzioni e le considerazioni delle autorità di pianificazione. In questo modo si possono evitare procedure lunghe e onerose.⁴¹

³⁶ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 17.

³⁷ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 17 e pag. 22.

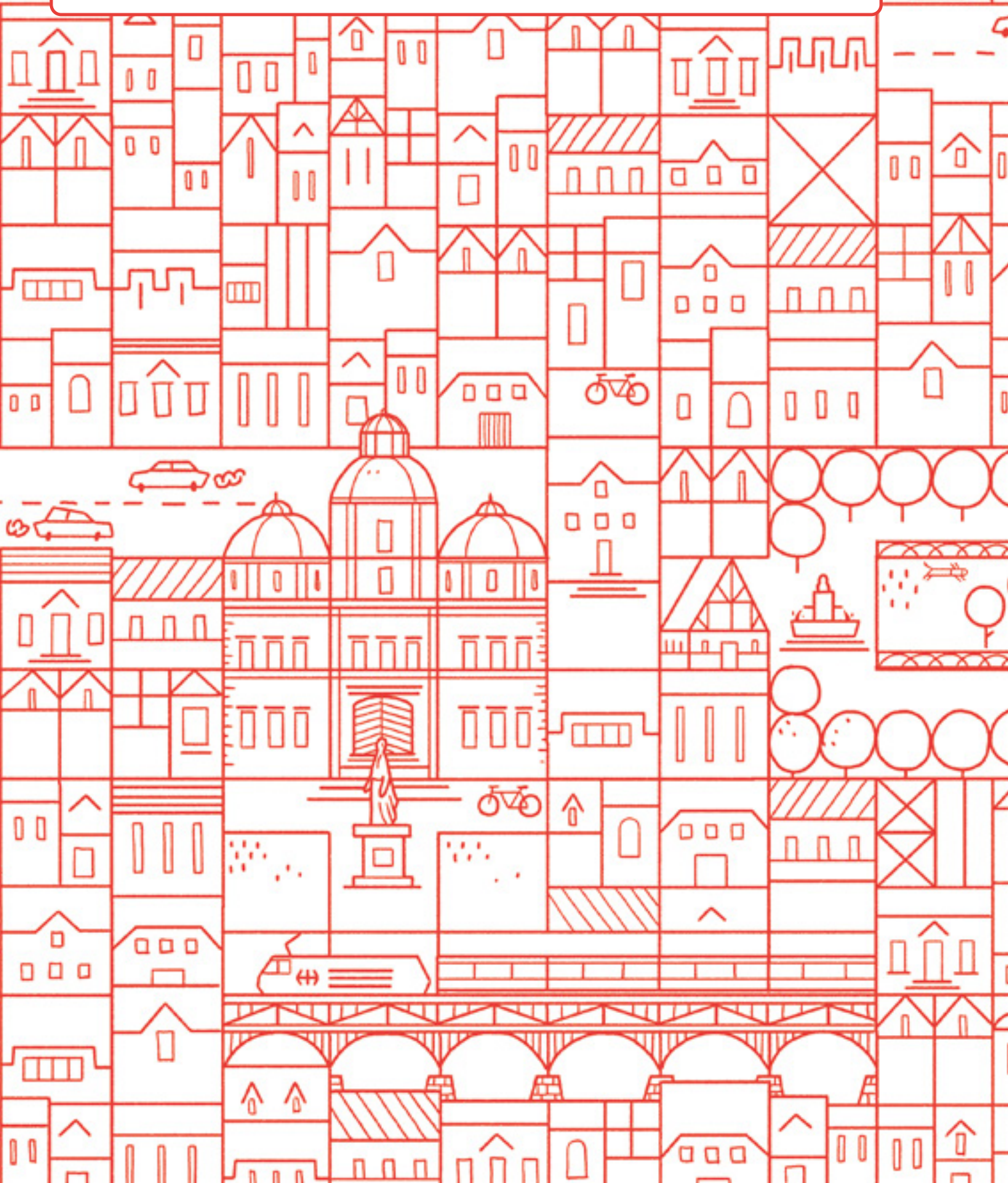
³⁸ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 17.

³⁹ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 18.

⁴⁰ ARE (2016). Pag. 11.

⁴¹ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 18.

Ripartizione dei ruoli nell'applicazione dell'ISOS



Il ruolo delle autorità federali

La Confederazione è responsabile della corretta applicazione dell'ISOS per compiti federali specifici (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23). Inoltre, nel quadro dell'approvazione dei piani direttori cantonali, esamina se gli interessi di protezione dell'ISOS sono stati ponderati con gli altri interessi conformemente al livello istituzionale e se la ponderazione è stata integrata adeguatamente nella pianificazione direttrice. Gli altri compiti cantonali o comunali e i compiti federali delegati non rientrano tuttavia nella sua sfera di competenza (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29). Solo nei procedimenti giudiziari, ossia ad esempio laddove un caso venga portato all'attenzione del Tribunale federale, può accadere che la Confederazione sia invitata a esprimere un parere su questo genere di compiti. Oltre a ciò, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio prevede per la Confederazione la possibilità di sottoporre a protezione un insediamento ISOS con provvedimenti temporanei e di far prendere le disposizioni conservative necessarie allorché un pericolo imminente lo minacci.⁴²

Il ruolo dei Cantoni

I Cantoni svolgono un ruolo centrale nell'applicazione dell'ISOS. Secondo la Costituzione federale⁴³, infatti, la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. In riferimento ai compiti federali delegati (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23) e ai compiti cantonali e comunali, spetta quindi a loro il compito di garantire che le esigenze dell'ISOS siano prese adeguatamente in considerazione. Ciò riguarda in particolare i compiti seguenti:

Compiti federali delegati

Nell'adempimento di un compito federale (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23), l'autorità di pianificazione deve imperativamente ottenere una presa di posizione del servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici per procedere alla ponderazione degli interessi. Se il servizio cantonale stabilisce che un insediamento ISOS potrebbe subire un pregiudizio significativo o che sorgono questioni di principio, il Cantone chiede un parere alla CFMS e/o alla CFNP (→ Il ruolo delle commissioni federali CFMS e CFNP, pag. 32).

Elaborazione dei piani direttori cantonali

Nei loro piani direttori, i Cantoni stabiliscono come vadano specificate e attuate le prescrizioni della Confederazione concernenti gli insediamenti ISOS per poter garantire un livello di protezione sufficiente.⁴⁴ A tal fine, devono fornire informazioni sull'ISOS e sull'obbligo di osservazione dello stesso agli attori della pianificazione del territorio, segnatamente alle autorità di pianificazione cantonali e comunali. Inoltre danno istruzioni operative adeguate affinché in tutte le procedure di pianificazione vengano attuate misure opportune per la presa in considerazione dell'ISOS.⁴⁵

⁴² Art. 16 LPN.

⁴³ Art. 78 cpv. 1 Cost.

⁴⁴ ARE, USTRA, UFAM, UFC (ed.) (2012). Pag. 8.

⁴⁵ ARE, USTRA, UFAM, UFC (ed.) (2012). Pag. 13.

Esame degli strumenti di pianificazione comunali

Nell'approvare gli strumenti di pianificazione comunali e i relativi rapporti, i Cantoni verificano in primo luogo la chiarezza delle considerazioni espresse. Giudicano in particolare anche le valutazioni degli interessi che hanno portato al risultato finale della pianificazione in questione. I Cantoni garantiscono che la ponderazione degli interessi sia stata effettuata tenendo conto di tutti gli interessi – compresi quelli dell'ISOS – e che le decisioni prese siano conformi alle basi di pianificazione cantonali e al diritto federale.⁴⁶

Consulenza specialistica

I servizi cantonali per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici coprono un ampio ventaglio di competenze tecniche. L'applicazione dell'ISOS può porre diverse sfide ai Comuni, sia nell'elaborazione e nella revisione degli strumenti di pianificazione che nella pianificazione dei progetti di costruzione. I Cantoni possono offrire un contributo prezioso mettendo a disposizione dei Comuni le loro competenze specialistiche o elaborando linee guida e supporti alla pianificazione per gestire l'ISOS e lo sviluppo centripeto.⁴⁷

Valutazione dell'intensità dell'intervento

La giusta valutazione di un eventuale pregiudizio delle qualità dell'insediamento richiede conoscenze specialistiche. I servizi cantonali per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici possono metterle a disposizione.

Il ruolo dei Comuni

Le basi per l'applicazione concreta dell'ISOS sono definite negli strumenti di pianificazione comunali. I Comuni svolgono pertanto un ruolo essenziale nell'applicazione dell'ISOS. In linea di principio, tengono conto dell'Inventario federale segnatamente per questi compiti:

Elaborazione degli strumenti di pianificazione comunali

I Comuni danno attuazione alle prescrizioni del piano direttore cantonale negli strumenti di pianificazione comunali, esercitando una certa facoltà di apprezzamento. La precisione con cui si tiene conto dell'ISOS varia a seconda che si tratti di strumenti di pianificazione strategici (progetti territoriali, piani direttori comunali, linee guida sugli insediamenti) o di piani (particolarizzati) di utilizzazione.

⁴⁶ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 20.

⁴⁷ EBP Schweiz AG (2021). Pag. 41.

Gli strumenti strategici richiedono una riflessione complessiva sullo sviluppo territoriale auspicato di un Comune e costituiscono la base per il piano di utilizzazione comunale nonché per i progetti di pianificazione di determinate aree.⁴⁸ Già nel 2015 è stata rilevata l'opportunità di inserire la ponderazione degli interessi in una cornice valutativa complessiva, in un concetto sovraordinato dalla massima estensione territoriale possibile.⁴⁹ Se una ponderazione degli interessi viene effettuata solo in relazione a un singolo progetto, è più difficile giustificare la necessità e l'opportunità della densificazione in una determinata località.

Nell'elaborazione dei piani di utilizzazione, i Comuni includono disposizioni che stabiliscono la conservazione del valore nazionale dell'insediamento ISOS come obiettivo e rimandano a raccomandazioni operative concrete.⁵⁰ In particolare, definiscono le zone protette⁵¹, le zone da mantenere libere⁵², i piani particolareggiati di utilizzazione o altre misure adeguate⁵³, come ad esempio decisioni in materia di protezione o soluzioni contrattuali.⁵⁴ I Comuni definiscono i ruoli (compiti, competenze, potere decisionale) e le modalità di cooperazione tra amministrazione, commissioni/comitati specialistici, politica, committenti e altre parti interessate.⁵⁵ Il tempestivo coinvolgimento dei proprietari o degli enti morali riduce la possibilità che sorgano conflitti.⁵⁶

Affinché l'ISOS sia tenuto in debita considerazione, le raccomandazioni che ne risultano per i proprietari fondiari devono essere già concretizzate nei piani di utilizzazione a livello di singola particella. Questa concretizzazione serve come base per la procedura di autorizzazione edilizia. Se non è sufficientemente precisa può accadere che le questioni legate all'ISOS emergano quando la procedura di autorizzazione è ormai avviata e spesso è troppo tardi per trovare buone soluzioni che tengano conto della protezione degli insediamenti, il che genera inconvenienti e costi evitabili.⁵⁷

Esame di progetti di costruzione

Una volta definito il piano di utilizzazione, le attività dei Comuni non si possono considerare concluse; ha inizio, piuttosto, la fase di accompagnamento dell'attuazione dei piani e di verifica della loro corretta applicazione. Nei progetti di costruzione concreti i Comuni assumono una serie di ruoli e funzioni nei confronti dei committenti: commissioni, organi e comitati comunali contribuiscono ai progetti con le loro conoscenze specialistiche in materia di protezione degli insediamenti e di altre strategie dei Comuni. Al contempo, sono gli stessi Comuni a dover decidere in modo indipendente e oggettivo in merito a domande di costruzione e rilasciare autorizzazioni edilizie.⁵⁸ Esiste quindi un rischio intrinseco che sorgano conflitti d'interessi. Per evitarli è indispensabile una definizione precisa e preventiva dei ruoli. In alcuni casi può rivelarsi opportuno anche un sostegno esterno e indipendente.

48 EBP Schweiz AG (2019). Pag. 22.
49 ARE (2016). Pag. 14.
50 ARE, USTRA, UFAM, UFC (ed.) (2012). Pag. 14.
51 Art. 17 cpv. 1 LPT.
52 Art. 18 LPT.
53 Art. 17 cpv. 2 LPT.
54 ARE, USTRA, UFAM, UFC (ed.) (2012). Pag. 9.
55 EBP Schweiz AG (2021). Pag. 37.
56 EBP Schweiz AG (2021). Pag. 37-38.
57 EBP Schweiz AG (2021). Pag. 34.
58 EBP Schweiz AG (2021). Pag. 38.

I Comuni contribuiscono in modo significativo alla certezza della pianificazione nella procedura di autorizzazione edilizia. In Svizzera, alcuni Comuni hanno sviluppato linee guida e supporti alla pianificazione che contengono raccomandazioni su come progettare edifici e spazi liberi nel rispetto degli insediamenti.⁵⁹ In tali documenti spiegano, ad esempio, i criteri di integrazione fissati dal regolamento edilizio, o interpretano attraverso la definizione di criteri supplementari il vago concetto giuridico di «buon inserimento», chiarendo qual è l'effettivo margine di manovra.⁶⁰ Diversi Comuni hanno inventato nuovi strumenti: per fare alcuni esempi, sono stati sviluppati servizi di consulenza in materia edilizia, è stato istituzionalizzato il coinvolgimento di esperti o è stata effettuata un'analisi approfondita dell'insediamento come lavoro preliminare per l'adeguamento del piano di utilizzazione.⁶¹ Approcci tanto classici quanto innovativi supportano i committenti nell'attuazione delle regole in materia di protezione degli insediamenti. Allo stesso tempo, sono utili alle autorità competenti nel quadro della procedura di autorizzazione edilizia.⁶²

Il ruolo delle commissioni federali CFMS e CFNP

La Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) è la commissione specializzata della Confederazione incaricata di offrire consulenza nell'ambito dell'archeologia, della tutela dei monumenti storici e della protezione degli insediamenti.⁶³ La Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) è la commissione specializzata che presta la propria consulenza alla Confederazione per tutte le questioni attinenti alla protezione della natura e del paesaggio.⁶⁴ Essendo commissioni extraparlamentari, sono indipendenti sia dall'amministrazione che dalla politica. Entrambe si compongono di 15 membri di comprovata competenza specialistica, nominati dal Consiglio federale per un periodo di quattro anni.

Uno dei compiti principali della CFMS e della CFNP è quello di elaborare perizie e prese di posizione per le autorità federali e cantonali. Si possono distinguere due tipi di perizie:

Perizie relative all'adempimento di compiti della Confederazione

Se una procedura di pianificazione territoriale si inserisce nel contesto di un compito della Confederazione e al tempo stesso riguarda un insediamento ISOS, l'UFC o il servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici (a seconda della competenza)

⁵⁹ È il caso, p. es., di Scharans (linee guida per l'attività di progettazione nel centro abitato) o della città di Zugo (manuali di progettazione delle zone di protezione degli insediamenti Gartenstadt e Oberwil). EBP Schweiz AG (2021). Pag. 28.

⁶⁰ EBP Schweiz AG (2021). Pag. 38.

⁶¹ Vedi p. es. Cahiers des Charges, Delémont / Memorandum edilizio, Disentis / Workshop, Langenthal / Ponderazione degli interessi in materia di edilizia locale, Zugo. EBP Schweiz AG (2021). Pag. 35.

⁶² EBP Schweiz AG (2021). Pag. 38.

⁶³ www.bak.admin.ch → Cultura della costruzione → Commissione federale dei monumenti storici.

⁶⁴ www.enhk.admin.ch/it.

decide in merito all'obbligatorietà di una perizia della CFMS e/o della CFNP.⁶⁵ Tale circostanza si verifica quando l'insediamento potrebbe subire un pregiudizio grave o quando sorgono questioni di principio.⁶⁶ Il criterio del «pregiudizio grave» è sempre soddisfatto se non si può escludere con certezza la compromissione degli obiettivi di protezione.⁶⁷ Gli interventi di minore rilievo non richiedono una valutazione da parte delle commissioni.

Le perizie concernenti l'ISOS sono in genere il frutto di un lavoro congiunto della CFMS e della CFNP e indicano se l'insediamento deve essere conservato intatto oppure la maniera per salvarlo.

Le perizie della CFMS e della CFNP rappresentano una di diverse basi di cui tenere conto nella ponderazione degli interessi. Dato che le perizie rivestono grande importanza e la loro elaborazione può richiedere diversi mesi, è opportuno coinvolgere le Commissioni con la maggior tempestività possibile, così da aumentare la certezza della pianificazione e del diritto.⁶⁸

Perizie speciali

I Cantoni possono chiedere una perizia delle Commissioni federali anche riguardo all'adempimento dei propri compiti,⁶⁹ in particolare anche senza attinenza a compiti della Confederazione ma qualora il progetto riguardi un insediamento ISOS. Tali perizie vengono predisposte, per esempio, al fine di risolvere controversie in merito a progetti di costruzione. A richiederle alle Commissioni è in genere il servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici.

⁶⁵ www.bak.admin.ch → Cultura della costruzione → Commissione federale dei monumenti storici → Mandato → Funzionamento.

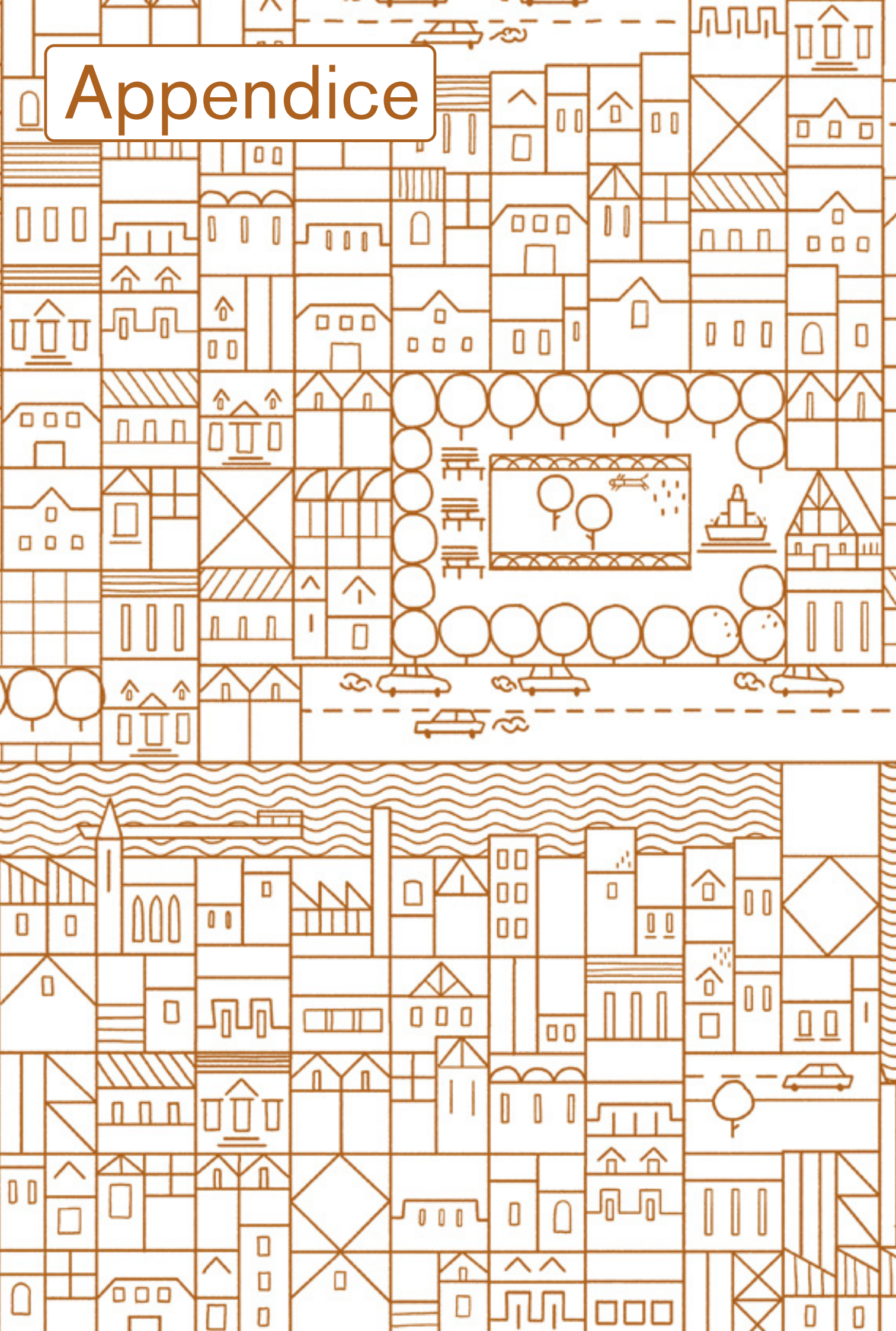
⁶⁶ Art. 7 cpv. 2 LPN.

⁶⁷ Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Pag. 273 segg.

⁶⁸ www.bak.admin.ch → Cultura della costruzione → Commissione federale dei monumenti storici → Mandato → Funzionamento.

⁶⁹ Art. 17a LPN.

Appendice



FAQ

Che cos'è un compito della Confederazione?

In relazione alla pianificazione o ai progetti di costruzione la dottrina parla di compito della Confederazione quando (1) il progetto si basa direttamente sul diritto federale, ossia esiste un disciplinamento federale completo per il progetto e (2) il progetto produce effetti concreti sulla natura, sul paesaggio o sul patrimonio culturale (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23).⁷⁰ Il servizio giuridico del dipartimento delle costruzioni del Cantone può valutare se nel singolo caso si tratti di un compito della Confederazione.

Per quale motivo o quando una decisione che spetta a un Cantone o un Comune si inquadra come compito della Confederazione?

Non è solo la Confederazione a svolgere compiti federali, dato che alcuni di essi vengono delegati ai Cantoni. Si parla perciò anche di «compiti federali delegati». Si prenda l'esempio di una costruzione da realizzare al di fuori della zona edificabile: si basa direttamente su una norma federale contenuta nella legge sulla pianificazione del territorio e costituisce perciò un compito della Confederazione, ma è oggetto di approvazione da parte del Cantone (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23).

Che cosa significa che l'ISOS va preso in considerazione direttamente per i compiti federali e indirettamente per i compiti cantonali o comunali?

Nell'adempimento di compiti della Confederazione, gli obiettivi di conservazione ISOS costituiscono, ai sensi della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, prescrizioni giuridicamente vincolanti di diretta applicazione, per i quali è possibile prendere in considerazione una deroga solo se si oppongono interessi equivalenti o superiori, anch'essi d'importanza nazionale (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23). Nell'adempimento dei compiti cantonali o comunali, gli obiettivi di conservazione ISOS, basati sul diritto federale in materia di pianificazione del territorio, producono solo effetti indiretti. In linea di massima, è possibile derogare agli obiettivi di conservazione in presenza di interessi preponderanti (→ L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali, pag. 21).

Che cosa si intende per «intervento lieve» o «gravoso» su un insediamento ISOS?

L'intensità di un intervento su un insediamento ISOS dipende dalla portata dei suoi effetti sulle qualità descritte nell'Inventario federale. Gli interventi che comportano un pregiudizio di poco rilievo sulle qualità esistenti sono classificati come «lievi». Gli interventi di ampia portata che distruggono in buona parte le qualità, le peculiarità o gli elementi distintivi dell'insediamento si definiscono «gravosi» (→ Valutazione dell'intensità dell'intervento, pag. 22).

Che cosa significa ponderazione «qualificata» degli interessi?

Se un insediamento ISOS può subire un pregiudizio grave nell'adempimento di un compito federale, si esegue una ponderazione qualificata degli interessi. In questo caso, la ponderazione degli interessi vera e propria può essere effettuata solo se si può dimostrare l'importanza nazionale del compito e del progetto specifico (→ Forme di ponderazione degli interessi, pag. 24).

⁷⁰ OFEFP et OFC (2001). Pag. 43.

Che cosa significa «conservare intatto» un insediamento ai sensi della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio?

Con questo requisito si intende che l'insediamento va in linea di principio preservato nella sua peculiarità e con i suoi elementi distintivi. Non implica tuttavia un divieto assoluto di apportare modifiche a un insediamento o al suo stato attuale⁷¹ (→ L'ISOS, pag. 18).

Che cosa significa «massima salvaguardia possibile» ai sensi della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio?

Il principio della massima salvaguardia possibile sancisce che un intervento non deve estendersi più di quanto è necessario per raggiungere dell'obiettivo del progetto e che non possono essere adottati provvedimenti non idonei o che comportano un pregiudizio evitabile.⁷² Anche qualora si accetti un pregiudizio grave dell'insediamento, un progetto va quindi concepito in modo da limitare al massimo il pregiudizio (→ Massima salvaguardia possibile, pag. 25).

Che cosa sono i compiti d'importanza nazionale?

Un compito si qualifica in generale come d'importanza nazionale se è utile ai fini di un interesse pubblico d'importanza nazionale.⁷³ Per esempio, la protezione degli insediamenti, lo sviluppo centripeto e la promozione delle energie rinnovabili sono compiti d'importanza nazionale (→ Forme di ponderazione degli interessi, pag. 24).

Che cosa sono gli interessi (all'intervento) d'importanza nazionale?

Gli interessi (all'intervento) sono d'importanza nazionale se la loro rilevanza travalica la sfera prettamente locale⁷⁴ e se rivestono una significatività particolare per l'intero Cantone o l'intera regione (→ Forme di ponderazione degli interessi, pag. 24).

Quando è obbligatorio coinvolgere la CFMS e/o la CFNP?

Una perizia della CFMS e/o della CFNP va ottenuta allorché, nell'adempimento di un compito federale, un insediamento ISOS può subire un pregiudizio consistente o se sorgono questioni di principio. La perizia viene richiesta, a seconda della competenza, dall'UFC o dal servizio cantonale per la protezione degli insediamenti o la tutela dei monumenti storici (→ Perizie relative all'adempimento di compiti della Confederazione, pag. 32).

A cosa serve una commissione cantonale di esperti, se comunque è obbligatorio coinvolgere la CFMS e/o la CFNP?

Secondo la Costituzione federale, la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni. In riferimento ai compiti federali delegati (→ L'ISOS in relazione ai compiti della Confederazione, pag. 23) e ai compiti cantonali e comunali (→ L'ISOS in relazione ai compiti cantonali e comunali, pag. 21), spetta quindi a loro il compito di garantire che le esigenze dell'ISOS siano prese adeguatamente in considerazione (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29). La CFMS e/o la CFNP sono necessarie soltanto in alcuni casi specifici (v. domanda precedente).

⁷¹ Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 n. marg. 5 con rimandi.

⁷² Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 n. marg. 8 con rimandi.

⁷³ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 25.

⁷⁴ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Pag. 23-24.

L'ISOS svolge un ruolo nella procedura di autorizzazione edilizia se è già stato preso in considerazione nel piano direttore e nel piano di utilizzazione?

L'ISOS svolge un ruolo nelle procedure di autorizzazione edilizia solo se il progetto di pianificazione territoriale prevede una deroga al piano di utilizzazione. In questi casi è necessario fare riferimento all'ISOS nell'elaborazione del progetto di costruzione.⁷⁵ In presenza di basi di pianificazione meno recenti, ossia più vecchie di una decina d'anni, è utile contattare il Comune. Se le condizioni edilizie sono cambiate considerevolmente, la pianificazione di utilizzazione deve essere rivista e adattata se necessario (→ Il ruolo dei Comuni, pag. 30).⁷⁶

Perché nell'allestimento dell'ISOS non si tiene conto delle pianificazioni vigenti?

La protezione prevista dalla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio richiede che l'ISOS valuti gli insediamenti d'importanza nazionale secondo criteri uniformi, oggettivi e scientifici. Il lavoro di rilevazione si basa esclusivamente sulla valutazione professionale dell'insediamento nel suo stato al momento dell'inventariazione. La ponderazione degli interessi attinenti al diritto della costruzione e della pianificazione territoriale avviene solo nelle successive procedure di pianificazione e autorizzazione (→ L'ISOS, pag. 18).

Come dovrebbero essere trattati i piani stabiliti secondo il diritto anteriore che si trovano in contraddizione o in conflitto con l'ISOS?

L'ISOS rappresenta una base per il processo decisionale. I suoi rilevamenti determinano gli interessi a livello di protezione degli insediamenti. Non è necessario che si riflettano 1:1 nei piani di utilizzazione e non è esclusa la possibilità che vi siano contraddizioni o conflitti. Se l'inventario federale è stato debitamente considerato nell'elaborazione del piano di utilizzazione sulla scorta di una ponderazione degli interessi fondata e ben documentata, le autorità responsabili della pianificazione possono basarsi sul piano di utilizzazione per elaborare i loro progetti. In caso contrario, i progetti devono prendere come riferimento l'Inventario federale (→ Elaborazione degli strumenti di pianificazione comunali, pag. 30 / Esame di progetti di costruzione, pag. 31).

Come vanno trattati i piani vigenti rispetto all'aggiornamento dell'ISOS?

I Comuni che hanno tenuto in debito conto il rilevamento ISOS nell'ambito del loro piano di utilizzazione, sulla scorta di una ponderazione degli interessi fondata e ben documentata, non sono necessariamente tenuti a ripetere tale esercizio dopo l'entrata in vigore dell'ISOS aggiornato. Per i progetti di pianificazione territoriale in settori in cui il rilevamento aggiornato assegna un obiettivo di conservazione più elevato rispetto al precedente, andrebbe tenuto conto dell'ISOS nel caso specifico al fine di ridurre al minimo il rischio che vengano sollevate opposizioni. Gli specialisti della protezione degli insediamenti o della tutela dei monumenti storici andrebbero coinvolti tempestivamente (→ Consulenza specialistica, pag. 32).

Nel Cantone si riserva grande importanza all'autonomia comunale. Quale rilevanza va allora attribuita all'ISOS?

L'ISOS va preso in considerazione non soltanto per i compiti federali ma anche per quelli cantonali e comunali. Nei loro piani direttori, i Cantoni stabiliscono come vada declinato e attuato l'ISOS nel loro territorio. I Comuni devono dare attuazione alle prescrizioni del piano direttore cantonale negli strumenti di pianificazione comunali, esercitando una certa facoltà di apprezzamento. In questo

⁷⁵ DTF 135 II 209, consid. 2.1.

⁷⁶ Art. 21 cpv. 2 LPT.

processo eseguono la ponderazione degli interessi conformemente alle loro competenze decisionali e si assumono la responsabilità della qualità del loro insediamento (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29 / Il ruolo dei Comuni, pag. 30).

Perché l'ISOS deve confluire già nel piano di utilizzazione? Non si può rimandare l'accertamento di eventuali questioni alla procedura di autorizzazione edilizia?

Affinché l'ISOS sia tenuto in debita considerazione, le raccomandazioni che ne risultano per i proprietari fondiari devono essere già concretizzate nei piani di utilizzazione a livello di singola particella. Questa concretizzazione serve come base per la procedura di autorizzazione edilizia. Considerando e attuando l'ISOS in modo corretto e tempestivo negli strumenti di pianificazione comunali si creano certezza della pianificazione e del diritto, snellendo e semplificando le successive procedure di autorizzazione. Se le questioni legate all'ISOS vengono affrontate solo in sede di procedura di autorizzazione edilizia, spesso è troppo tardi per trovare buone soluzioni che tengano conto della protezione degli insediamenti, il che genera inconvenienti e spese evitabili (→ Il ruolo dei Comuni, pag. 30).

Il progetto di costruzione è convincente e di grande interesse pubblico. È comunque necessario esaminare le varianti?

L'esame delle alternative e delle varianti crea oggettività e accresce la legittimità delle decisioni in materia di pianificazione territoriale.⁷⁷ Nel processo di ponderazione degli interessi, pertanto, va sempre verificato se esistono alternative o varianti capaci di adempiere meglio, ossia in modo più equilibrato, agli interessi determinati. Talvolta ciò richiede una consulenza specialistica o una perizia esterna, ed eventualmente anche una procedura di garanzia della qualità (mandato di studio, concorso ecc.). Se l'autorità non chiarisce la questione delle alternative e delle varianti, la ponderazione degli interessi si considera incompleta⁷⁸ (→ Alternative e varianti, pag. 26).

Quali sono le conseguenze degli errori procedurali?

Una ponderazione coerente, tempestiva, conforme al livello e ben documentata degli interessi della protezione degli insediamenti e dello sviluppo centripeto crea certezza della pianificazione e del diritto. L'insufficiente considerazione dell'ISOS può dare adito a controversie legali e quindi a un'inutile dilatazione dei tempi delle procedure. Prendendo puntualmente e seriamente in considerazione l'Inventario federale si riduce il rischio che vengano sollevate opposizioni, con i ritardi e costi aggiuntivi che ne conseguono. I comuni si trovano spesso nella difficile situazione in cui hanno un interesse diretto a un determinato progetto e non effettuano la ponderazione degli interessi in maniera oggettiva, con il risultato che i Tribunali la riterranno arbitraria e quindi erronea. In alcuni casi è quindi consigliabile rivolgersi a un sostegno esterno e indipendente (→ Il ruolo dei Cantoni, pag. 29 / Il ruolo dei Comuni, pag. 30).

In che modo possono/devono essere gestiti gli insediamenti d'importanza regionale e locale?

Con le attività di inventariazione sono stati valutati secondo il metodo ISOS e classificati come d'importanza locale, regionale o nazionale 6000 insediamenti svizzeri. L'ISOS comprende esclusivamente gli insediamenti d'importanza nazionale, che sono elencati nell'allegato all'ordinanza riguardante l'ISOS. La gestione degli insediamenti d'importanza regionale e locale è di competenza dei Cantoni. Tuttavia, i principi menzionati nel presente documento per tenere conto della protezione degli insediamenti si possono comunque applicare anche alle procedure di pianificazione territoriale negli insediamenti d'importanza regionale o locale (→ Utilizzare l'ISOS: al traguardo in tre mosse, pag. 7).

⁷⁷ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 17.

⁷⁸ EspaceSuisse (1/2020). Pag. 22.

Abbreviazioni

ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
CFMS	Commissione federale dei monumenti storici
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
Cost.	Costituzione federale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DFI	Dipartimento federale dell'interno
ISOS	Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale
LPN	Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio
OISOS	Ordinanza del 13 novembre 2019 riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere
OPT	Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UCS	Unione delle città svizzere
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFC	Ufficio federale della cultura
USTRA	Ufficio federale delle strade
VLP-ASPAN	Associazione svizzera per la pianificazione nazionale – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Association suisse pour l'aménagement national; oggi EspaceSuisse

Approfondimenti: fonti e bibliografia

Informazioni supplementari

Informazioni dettagliate sull'ISOS si possono trovare al sito Internet www.isos.ch, tra cui una [collezione di video](#) che in parole semplici e con disegni animati ne spiegano i principi, il metodo e l'applicazione. Il sito contiene anche un elenco di [pubblicazioni consigliate](#) e una raccolta delle più [importanti decisioni dei tribunali](#) concernenti l'ISOS.

Sulla piattaforma www.densipedia.ch sono descritti diversi buoni esempi di densificazione.

Basi legali essenziali

[Costituzione federale \(Cost.; RS 101\)](#)

[Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio \(LPN; RS 451\)](#)

[Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio \(LPT; RS 700\)](#)

[Ordinanza del 16 gennaio 1991 sulla protezione della natura e del paesaggio \(OPN; RS 451.1\)](#)

[Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio \(OPT; RS 700.1\)](#)

[Ordinanza del 13 novembre 2019 riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere \(OISOS; RS 451.12\)](#)

Basi tecniche del metodo ISOS

DFI (ed.) (2021). [Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere – Spiegazioni](#).
Berna.

DFI (ed.) (2020). [Direttive concernenti l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale ISOS \(Dir. ISOS\)](#). Berna.

Bibliografia e selezione di pubblicazioni raccomandate

ARE (2016). ISOS und Verdichtung. Bericht der Arbeitsgruppe. Berna.

ARE, UFC (2021). Proteggere gli insediamenti svizzeri – Raccomandazioni sulla conservazione degli insediamenti da proteggere nel contesto dello sviluppo centripeto degli insediamenti. Berna.

ARE, USTRA, UFAM, UFC (ed.) (2012). Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani d'utilizzazione. Berna.

Blind, S., Perregaux DuPasquier, C. (2020). Innenentwicklung. Verdichten ja, aber ..., in: Espace-Suisse, Inforaum 2/2020. Berna.

Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012). «Die ENHK und ihre Aufgaben», in: VLP-ASPAN (oggi: EspaceSuisse), Inforaum 4/2012. Berna.

Consiglio federale svizzero (2020). Strategia sulla cultura della costruzione. Berna.

Consiglio federale svizzero (2010). Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio. Berna.

CFMS (ed.) (2018). Ricostruzione e riproduzione. Documento fondamentale del 22 giugno 2018. Berna.

CFMS (ed.) (2007). Principi per la tutela dei monumenti storici in Svizzera. Zurigo.

EBP Schweiz AG (2021). Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Zurigo.

EBP Schweiz AG (2019). Eine neue Generation der Nutzungsplanung, Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung. Zurigo.

EspaceSuisse (2020). Interessenabwägung. Chance für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung. Fachdossier Raum und Umwelt 1/2020. Berna.

EspaceSuisse (2019). Bericht. Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen. Berna.

EspaceSuisse (ed.) (2018). Ortsbildschutz und Verdichtung. Berna.

Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (ed.) (2019). Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2a edizione. Zurigo Basilea Ginevra.

Leimbacher, J. (2011). Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS. Rechtsgutachten. Materialien Langsamverkehr Nr. 126. Berna.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et Office fédéral de la culture (OFC) (2001). Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN, Avis de droit de J.-B. Zufferey, Cahier de l'environnement n° 322. Berna.

Schweizerischer Bundesrat (2018). Schweizer Ortsbilder erhalten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4028 Fluri vom 15. Dezember 2016. Berna.

Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Berna.

UFC (2019). Ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere. Revisione totale. Rapporto esplicativo. Berna.

Impressum

Autori

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)
Ufficio federale della cultura (UFC)
Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA)
Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)
Unione delle città svizzere (UCS)

Accompagnamento

EspaceSuisse

Consulenza redazionale

Texetera GmbH, Erik Thurnherr, Berna

Traduzione

Matteo Cais, San Giovanni Rotondo, Italia

Ideazione e realizzazione grafica

Berrel Gschwind Lüem, Basilea

Stampa

Grempel AG, Basilea

PDF

www.are.admin.ch → Città e agglomerati
→ Sviluppo centripeto degli insediamenti
www.bak.admin.ch → Cultura della costruzione → L'ISOS e la protezione degli insediamenti → Materiali
www.bpuk.ch → Dokumentation
www.chgemeinden.ch → Politica → Territorio e mobilità → Pubblicazioni/Informazioni
www.staedteverband.ch → Publikationen
→ Merkblätter und Leitfäden

© ARE, UFC, DCPA, ACS, UCS 2022

La presente pubblicazione è disponibile anche in tedesco e in francese.

