Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale della cultura UFC

30 novembre 2018

Ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere Revisione totale

Rapporto esplicativo

1. I motivi della revisione dell'ordinanza[1]

Conformemente all'articolo 78 della Costituzione federale (Cost.)[2] la Confederazione è tenuta, nell'adempimento dei suoi compiti, a curare e conservare i paesaggi, i siti caratteristici, i luoghi storici nonché i monumenti naturali e culturali quando l'interesse pubblico lo richieda. La legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN)[3] concretizza quanto stabilito dalla Costituzione federale: l'articolo 5 obbliga il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, a compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale.

Visto l'articolo 5 LPN, il 9 settembre 1981 il Consiglio federale ha emanato l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) e la relativa ordinanza (OISOS)[4]. Conformemente a quanto stabilito dalla legge, l'ISOS enumera e documenta gli insediamenti di maggior valore in Svizzera e significativi a livello nazionale. L'ISOS non tutela nulla e non è uno strumento di pianificazione del territorio, ma piuttosto una base di decisione per la pianificazione. In quanto inventario specialistico a livello nazionale esso è l'unico strumento che permette di effettuare una valutazione qualitativa degli insediamenti seguendo criteri uniformi per tutto il territorio e rappresenta pertanto una base indispensabile per uno sviluppo dell'urbanizzazione di elevata qualità.

Sempre in base al suddetto articolo 5 LPN, il Consiglio federale ha compilato due inventari supplementari: l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (cfr. la relativa OIFP

[1] Il presente rapporto esplicativo si basa su Ufficio federale delle strade (USTRA), Ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera, Ordinanza, Rapporto esplicativo (OIVS; RS 451.13), giugno 2010, e Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali, Revisione totale, Rapporto esplicativo (OIFP; RS 451.11), marzo 2017.
[2] RS 101
[3] RS 451
[4] RS 451.12

del 29 marzo 2017)[5] e quello delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (cfr. la relativa OIVS del 14 aprile 2010)[6]. Tutti e tre gli inventari riguardano il paesaggio inteso in senso lato, conformemente alla definizione della Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000[7]. L'ISOS e l'IVS si occupano di due gruppi tematici comprendenti elementi rilevanti della componente storicoculturale del paesaggio, mentre l'IFP designa i paesaggi e monumenti naturali la cui forma e il cui contenuto sono considerati unici per la Svizzera o particolarmente tipici di una regione del Paese.

L'occasione concreta per l'elaborazione dell'ISOS è stata data dalla forte preoccupazione per la rapida crescita degli insediamenti svizzeri dopo la fine della Seconda Guerra mondiale. Questa preoccupazione è sfociata nel Decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio[8], che obbligava i Cantoni, con un preavviso molto breve, a stabilire zone protette per salvaguardare gli insediamenti e i paesaggi di valore dalla minaccia di distruzione a seguito di un incontrollato boom edilizio. L'effettivo avvio dei lavori per l'allestimento dell'ISOS risale al 1973 con lo sviluppo di un metodo adeguato per l'inventariazione di insediamenti – il metodo ISOS. In seguito è stato allestito progressivamente un inventario a livello svizzero, che è stato verificato fino al 2016 (ad eccezione del Cantone dei Grigioni). I rilevamenti degli insediamenti oggi in vigore sono stati pubblicati in forma di libro (collana ISOS) e messi a disposizione in formato elettronico (PDF sul geoportale della Confederazione[9]). Attualmente l'ISOS comprende 1274 oggetti ubicati in tutti i Cantoni, ossia circa il 20 % degli insediamenti svizzeri. L'OISOS del 1981 è stata modificata nel 2010.[10] Il suo allegato, in cui sono elencati tutti gli insediamenti d'importanza nazionale, è stato aggiornato 21 volte.[11]

L'entrata in vigore della legge federale del 5 ottobre 2007[12] sulla geoinformazione (LGI) e la rispettiva ordinanza del 21 maggio 2008 (OGI)[13] ha costituito l'inizio di una nuova era per l'ISOS: in futuro l'inventario federale avrebbe dovuto essere accessibile sotto forma di set di dati territoriali sul geoportale federale. Di conseguenza, lo strumento concepito per una rappresentazione analoga ha dovuto essere convertito in una forma digitale moderna, che corrispondesse alle modalità di lavoro attuali e future degli utenti. A tale scopo, nel 2016, l'Ufficio federale della cultura (UFC) ha predisposto, sulla base di diversi lavori preliminari[14],

[5] RS 451.11
[6] RS 451.13
[7] FF 2011 7683
[8] RU 1972 576
[9] www.map.geo.admin.ch
[10] Inserimento dell'art. 4a
[11] 18 gennaio 1984 (RU 1984 175), 16 dicembre 1985 (RU 1986 77), 2 marzo 1987 (RU 1987 622), 25 maggio 1988 (RU 1988 934), 24 aprile 1991 (RU 1991 1044), 19 febbraio 1992 (RU 1992 488), 21 ottobre 1992 (RU 1992 1976), 9 novembre 1994 (RU 1994 2726), 24 maggio 1995 (RU 1995 2612), 25 giugno 1997 (RU 1997 1628), 19 aprile 2000 (RU 2000 1383), 2 novembre 2005 (RU 2005 5023), 25 febbraio 2009 (RU 2009 1015), 31 marzo 2010 (RU 2010 1477), 20 aprile 2011 (RU 2011 1659), 4 aprile 2012 (RU 2012 1789), 7 novembre 2012 (RU 2012 6081), 8 maggio 2013 (RU 2013 1339), 25 giugno 2014 (RU 2014 2301), 11 settembre. 2015 (RU 2015 3165) e 24 agosto 2016, in vigore dal 1° ottobre 2016 (RU 2016 3177)
[12] RS 510.62
[13] RS 510.620
[14] Le modifiche si basano sui lavori svolti in precedenza dalla Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) e dalla Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP; 2007-2008) nonché da un gruppo di lavoro istituito dall'UFC (2010). Esse sono state riesaminate, perfezionate e completate in alcuni punti e in seguito sottoposte a verifica mediante una perizia legale (Marti, *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz* [ISOS], Sciaffusa 2016) e ritenute attuabili dal punto di vista giuridico.

un esame approfondito, la rielaborazione e l'adeguamento del metodo ISOS coinvolgendo diversi partner[15]. Per garantire la certezza del diritto, l'UFC ha fatto in modo che il metodo originario e il suo aggiornamento si basassero sugli stessi principi e sulle stesse regole di base. Il metodo aggiornato è infine entrato in vigore il 1° dicembre 2017 con una direttiva del Dipartimento federale dell'interno (DFI)[16] ed è stato pubblicato. L'aggiornamento metodologico ha migliorato la trasparenza del sistema d'inventariazione; esso garantisce inoltre una migliore accessibilità e un'attuazione più semplice dell'inventario[17].

Una perizia legale[18] commissionata dall'UFC nel 2015 aveva confermato la necessità di sottoporre l'OISOS a una revisione alla luce dell'importanza dell'ISOS dopo la decisione del Tribunale federale Rüti (ZH)[19] del 1° aprile 2009. In virtù del principio di legalità, l'OISOS avrebbe dovuto essere armonizzata con le altre due ordinanze sorelle (OIFP e OIVS) e contenere criteri più precisi riguardo agli oggetti da rilevare. La presente revisione totale dell'OISOS soddisfa tale obbiettivo. Essa non comporta modifiche sul piano del diritto sostanziale. Dopo la sua entrata in vigore, l'OISOS riveduta si applica anche agli oggetti inventariati in base all'OISOS e al metodo ISOS precedenti.

2. Contenuto e struttura dell'ordinanza riveduta

Il contenuto dell'ordinanza è disciplinato in gran parte dagli articoli 5 e 6 LPN. Questi recitano:

Art. 5 *Inventari federali degli oggetti d'importanza nazionale*

[1] Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale; può fare capo a quelli d'istituzioni pubbliche e d'associazioni che si occupano della protezione della natura e del paesaggio o della conservazione dei monumenti storici. Gl'inventari indicheranno i principi applicati nella scelta degli oggetti. Devono inoltre contenere:

a. la descrizione esatta degli oggetti;

b. la ragione della loro importanza nazionale;

c. i pericoli possibili;

d. i provvedimenti di protezione già presi;

e. la protezione cui devesi provvedere;

[15] Sono state invitate a esprimere un parere: Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE); Ufficio federale delle strade (USTRA); Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP); Ufficio federale dell'ambiente (UFAM); Ufficio federale dell'energia (UFE); Commissione federale dei monumenti storici (CFMS); Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP); Conferenza svizzera delle soprintendenti e dei soprintendenti ai monumenti (CSSM); Conferenza svizzera delle archeologhe cantonali e degli archeologi cantonali (CSAC); Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali (COPC); Federazione Architetti Svizzeri FAS; Federazione Svizzera degli Urbanisti (FSU); International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), Sezione Svizzera; Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA); Heimatschutz Svizzera; Centro nazionale d'informazione sul patrimonio culturale (NIKE); Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio (FP); Associazione svizzera per la pianificazione del territorio (VLP-ASPAN).

[16] Dipartimento federale dell'interno (DFI), Direttive concernenti l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (Dir. ISOS), www.isos.ch.

[17] *Schweizer Ortsbilder erhalten*, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.4028 Fluri del 15 dicembre 2016, Berna 2018, p. 24.

[18] Marti, *Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)*, Sciaffusa 2016.

[19] DTF 135 II 209

f. le proposte di miglioramento.

[2] Gl'inventari non sono definitivi. Essi devono essere esaminati e aggiornati regolarmente; circa l'iscrizione, la modificazione o la cancellazione d'oggetti risolve il Consiglio federale dopo aver sentito i Cantoni. Questi possono proporre di moto proprio un riesame.

Art. 6 *Importanza dell'inventario*

[1] L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione.

[2] Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o superiore, parimente d'importanza nazionale.

La revisione dell'OISOS concretizza le disposizioni stabilite dalla legge in 16 articoli e due allegati. Si distingue dall'OISOS in vigore essenzialmente nei punti seguenti:

- la struttura e l'entità del testo dell'ordinanza ricalcano quelle dell'OIVS del 2010 e dell'OIFP del 2017, nella misura in cui ciò è opportuno considerata la diversità della natura degli oggetti;
- l'OISOS riveduta contiene un catalogo di criteri vincolanti per gli oggetti da rilevare;
- l'OISOS riveduta tiene conto della giurisdizione del Tribunale federale relativa agli articoli 5 e 6 LPN;
- l'OISOS riveduta fissa le prestazioni della Confederazione nell'ambito degli insediamenti d'importanza nazionale.

3. Spiegazione delle singole disposizioni

Ingresso

Nell'ingresso è menzionato, come nell'ordinanza in vigore, l'articolo 5 LPN, che incarica il Consiglio federale di compilare gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale. Gli inventari federali concretizzano con obbligatorietà generale il mandato legislativo di designazione degli oggetti da proteggere. L'ISOS corrisponde pertanto a una base pianificatoria che deve essere presa in considerazione sia nell'ambito della relativa ponderazione degli interessi nel contesto del coordinamento e della pianificazione territoriale, sia nel quadro della ponderazione degli interessi e del processo decisionale da parte delle autorità competenti in materia di valutazione di progetti concreti.

Art. 1 Inventario federale

Il *capoverso 1* rinvia all'allegato 1, che elenca tutti gli insediamenti d'importanza nazionale. La procedura di compilazione o di modifica dell'inventario è disciplinata dall'articolo 5 LPN in combinato disposto con gli articoli 3 e 4 OISOS illustrati di seguito e le disposizioni generali della legge federale del 21 marzo 1997[20] sull'organizzazione del Governo e

[20] RS 172.10

dell'Amministrazione (LOGA).

Il *capoverso 2* precisa che l'UFC quale organo federale specializzato per la protezione dei monumenti storici, per l'archeologia e per la protezione degli insediamenti secondo l'articolo 23 capoverso 1 dell'Ordinanza del 16 gennaio 1991[21] sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN) è responsabile per tutti gli aspetti tecnici dell'ISOS. Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 LPN, gli inventari di oggetti d'importanza nazionale non sono definitivi e devono essere esaminati e aggiornati regolarmente. L'ISOS è stato redatto e aggiornato per tutta la Svizzera (escluso il Canton Grigioni). Diversamente dall'IFP o dall'IVS, l'ISOS è costantemente aggiornato per singoli Cantoni. Nel 2017 è iniziata la seconda revisione dell'inventario federale. Gli aggiornamenti seguono cronologicamente le date di pubblicazione dell'ISOS iniziando dai Cantoni con i rilevamenti più datati.

Il *capoverso 3* rinvia a una pubblicazione separata contenente la descrizione dettagliata degli oggetti e la loro rappresentazione su piani, fotografie e in testi, come pure le altre informazioni richieste dall'articolo 5 capoverso 1 LPN. Alla luce della loro importanza territoriale e dell'esigenza di garantire una sufficiente certezza giuridica e pianificatoria, le descrizioni degli oggetti (rilevamenti degli insediamenti) sono formalmente parte integrante dell'ordinanza, ma a causa del loro volume e del loro carattere tecnico non sono pubblicate nella Raccolta ufficiale.

Art. 2 Pubblicazione

Il capoverso 1 disciplina la forma della pubblicazione e le modalità di visione dell'inventario federale. Come già l'IVS e l'IFP, anche i rilevamenti ISOS elaborati nell'ambito della revisione dell'inventario federale avviata nel 2017 saranno accessibili in forma elettronica sia come geodati sia come dati stampabili (PDF).

Il capoverso 2 specifica che i rilevamenti ISOS saranno pubblicati sul geoportale della Confederazione[22]. Questa forma di pubblicazione è conforme all'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (LPubb)[23]. Va notato che solo la versione stampabile (PDF) dei rilevamenti sarà valida giuridicamente. I geodati consultabili sul geoportale federale e da lì scaricabili saranno forniti a titolo informativo.

Art. 3 Modifiche di lieve entità

Per sgravare il Consiglio federale dal compito di apportare modifiche di lieve entità nei perimetri degli oggetti dell'ISOS, questo articolo delega tale competenza al DFI e segue così la normativa già applicata e consolidata per l'IVS (art. 5 cpv. 2), per l'IFP (art. 3), per le bandite federali (art. 3 ordinanza del 30 settembre 1991)[24] e per le riserve d'importanza internazionale e nazionale d'uccelli acquatici e migratori (art. 3 ordinanza del 21 gennaio 1991)[25]. Sono considerati di lieve entità ai sensi dell'OISOS, da un lato, i piccoli adeguamenti del perimetro alle mutate condizioni territoriali e dall'altro lato, piccole modifiche di contenuto nelle descrizioni degli oggetti. Si tratta quindi soltanto di adeguamenti «tecnici» volti a facilitare la plausibilità e l'applicazione pratica del perimetro dell'oggetto senza comportare oneri

[21] RS 451.1
[22] www.map.geo.admin.ch
[23] RS 170.512
[24] RS 922.31
[25] RS 922.32

sproporzionati. Tali modifiche non devono mettere in discussione i motivi che giustificano l'importanza nazionale di un oggetto né riguardare la valutazione dello stesso. Una modifica di lieve entità decisa dal DFI unicamente al fine di consentire o impedire un progetto pianificato concreto non corrisponderebbe allo spirito e allo scopo della presente disposizione. Come per il riesame e l'aggiornamento dell'inventario federale, anche per le modifiche di lievi entità devono essere sentiti i Cantoni (cfr. art. 4).

Art. 4 Collaborazione

Il *capoverso 1* descrive la collaborazione tecnica, cioè quella con i servizi cantonali. Gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN sono basi tecniche con un effetto giuridico definito dalla legge, che confluiscono nei processi di pianificazione a tutti i livelli come pure nel processo decisionale e nella ponderazione degli interessi in merito a progetti concreti. Il riesame e l'aggiornamento di questi inventari deve quindi avvenire principalmente in stretta e tempestiva collaborazione con i servizi specializzati dei Cantoni.

Il *capoverso 2* disciplina il coinvolgimento di ulteriori cerchie nell'ambito della modifica dell'inventario, quali ad esempio commissioni tecniche cantonali, gruppi di pianificazione, Comuni, ecc. In base alla sovranità organizzativa, i Cantoni decidono se proseguire la collaborazione a livello cantonale o subordinato. Le modalità della collaborazione tecnica dipendono dall'organizzazione dei rispettivi Cantoni e segnatamente dal grado di autonomia comunale; in ogni caso i Cantoni rimangono l'interlocutore ufficiale della Confederazione e suo partner nella procedura.

Art. 5 Insediamenti e componenti dell'insediamento

Il *capoverso 1* determina gli oggetti da conservare: l'ISOS indica gli insediamenti svizzeri di più alto valore.

Il *capoverso 2* contiene la definizione legale degli *insediamenti*: sono considerati insediamenti gli agglomerati nel loro insieme. Per l'ISOS gli agglomerati consistono sia in superfici edificate compresi strade, piazze e interspazi adiacenti all'edificazione, sia in superfici non edificate in rapporto spaziale con l'edificazione quali giardini, spazi liberi risultanti da un progetto di architettura del paesaggio o terreni coltivati.

L'ISOS suddivide ogni insediamento in *componenti dell'insediamento*. Il *capoverso 3* precisa che le componenti dell'insediamento possono comprendere superfici edificate o non edificate di diverse dimensioni, singoli edifici o componenti di edifici. La somma delle componenti dell'insediamento costituisce l'insediamento.

Il *capoverso 4* precisa che le componenti dell'insediamento possono essere di due tipi: le componenti dell'insediamento che presentano un valore in virtù di determinate qualità proprie e di rapporto con altre componenti dell'insediamento (*componenti dell'insediamento con valore intrinseco*) e le componenti dell'insediamento che hanno un valore esclusivamente in base al loro rapporto con altre componenti dell'insediamento (*componenti dell'insediamento con valore estrinseco*).

Art. 6 Categorie di agglomerato

L'ISOS è idoneo a tutte le categorie di agglomerato della Svizzera. Il metodo di inventariazione ISOS si applica in egual misura a tutti gli agglomerati analizzati e fornisce rilevamenti comparabili degli insediamenti.

Il *capoverso 1* determina le sei categorie di agglomerato definite dall’ISOS:

- *Città*: sono assegnate a questa categoria le città storiche con crescita continua.
- *Cittadina/borgo*: sono assegnati a questa categoria città storiche o borghi storici senza crescita significativa fino al XX secolo.
- *Villaggio urbanizzato*: sono assegnati a questa categoria insediamenti storici di carattere rurale, con crescita significativa nel XIX e all’inizio del XX secolo; con conseguenti trasformazioni delle strutture funzionali.
- *Villaggio*: sono assegnati a questa categoria insediamenti storici di carattere rurale, di rilevanti dimensioni, con funzione di centro; di solito capoluoghi comunali.
- *Casale/piccolo villaggio*: sono assegnati a questa categoria insediamenti storici di carattere rurale, di modeste dimensioni.
- *Caso particolare*: questa categoria riunisce qualsiasi oggetto non classificabile nelle precedenti categorie, ad esempio monasteri, castelli, fabbriche o impianti industriali.

Ogni insediamento iscritto all’ISOS viene assegnato ad una di queste sei categorie di agglomerato. L’allegato 1 dell’OISOS specifica la categoria di agglomerato di ogni insediamento. La categoria viene indicata sistematicamente nella lingua di ciascun insediamento. *Capoverso 2* rinvia all’allegato 2 riportante le denominazioni delle categorie di agglomerato nelle quattro lingue nazionali.

Art. 7 Premessa per l’iscrizione

Questo articolo definisce i criteri di base che un insediamento deve presentare per essere iscritto all’ISOS: l’inventario federale considera di norma le località abitate tutto l’anno ed edificate come insediamenti permanenti con almeno 10 edifici principali annotati sulla prima edizione della carta Siegfried e indicati sulla carta nazionale più recente al momento dell’inventariazione con il nome del luogo. Insediamenti in deroga a tale norma sono rilevati nella categoria di agglomerato “caso particolare”.

Art. 8 Criteri di valutazione degli insediamenti

Il *capoverso 1* presenta la procedura di valutazione degli insediamenti. Tale valutazione avviene sulla base di una verifica delle qualità di un insediamento e in virtù di un confronto con altri insediamenti della stessa categoria di agglomerato.

Il *capoverso 2* statuisce il punto di partenza per il lavoro di rilevamento: l’ISOS analizza il panorama insediativo svizzero nella sua tipica varietà. L’inventariazione avviene secondo un metodo scientifico fondato su principi tecnici, che si applica in egual misura a tutti gli insediamenti analizzati. Gli insediamenti rurali sono considerati equivalenti a quelli urbani.

Il *capoverso 3* definisce i criteri principali di valutazione degli insediamenti. Per l’ISOS sono determinanti le qualità situazionali degli insediamenti – o l’effetto dell’edificazione sull’ ambiente circostante sia prossimo che lontano –, le loro qualità spaziali – in particolare il rapporto che lega tra di loro gli edifici e la qualità degli spazi tra le costruzioni – e le loro qualità storico-architettoniche.

Il *capoverso 4* adduce dei criteri aggiuntivi che possono influire sulla valutazione dell’insediamento:

- il valore archeologico: in particolare gli insediamenti aventi reperti storici o preistorici che hanno fornito dati importanti per la ricerca sugli agglomerati;
- il valore storico: in particolare gli insediamenti ove sono avvenute battaglie importanti o luoghi entrati nella storia grazie a opere letterarie o artistiche oppure significativi essendo sedi di lavoro di personalità importanti per la Svizzera;
- il valore folcloristico: in particolare gli insediamenti dove si sono svolte o si svolgono manifestazioni tradizionali o temporanee significative a livello sovraregionale, come per esempio feste, mercati particolari, processioni, ecc., oppure località leggendarie.

Sono iscritti nell'inventario federale unicamente gli insediamenti di qualità eccezionale, la cui valenza si diffonde oltre i confini regionali e cantonali o addirittura nazionali.

Art. 9 Criteri di valutazione delle componenti dell'insediamento e obbiettivi di salvaguardia

Il *capoverso 1* presenta la procedura di valutazione delle componenti dell'insediamento: Per l'ISOS sono determinanti i processi di sviluppo. L'inventario federale non considera gli insediamenti staticamente né in riferimento al loro passato né al loro futuro: per l'inventariazione si prendono in considerazione tutte le fasi di sviluppo. Tuttavia, di regola sono esaminate in base alle loro qualità soltanto le componenti dell'insediamento la cui origine è di almeno 30 anni precedente al rilevamento. Il rilevamento dell'insediamento che ne scaturisce offre un'istantanea e rispecchia le qualità dell'insediamento al momento dell'inventariazione.

Il *capoverso 2* precisa che il periodo di costruzione delle componenti dell'insediamento svolge solo un ruolo subordinato nella valutazione. Il valore di vecchiaia di una componente dell'insediamento non è di per sé superiore ad altri valori. Per la valutazione delle componenti dell'insediamento è determinante la modalità con cui l'edificazione illustra una determinata situazione sociale, culturale, politica ed economica, ovvero un determinato modo di vivere, in un dato momento. Vige il primato dell'analisi degli insediamenti nella loro globalità: il metodo di rilevamento si fonda sul principio secondo cui le componenti dell'insediamento stesse sono importanti tanto quanto il tipo di rapporto tra di esse. Si valutano il valore spaziale e l'intensità della coesione spaziale delle singole componenti dell'insediamento, in particolare l'estensione e il susseguirsi della varietà spaziale o la presenza di ripetizioni spaziali, la gerarchia e la classificazione tra le componenti dell'insediamento dominanti e subordinate, la consequenzialità o la chiara distinzione tra le componenti dell'insediamento.

Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LPN, gli oggetti iscritti negli inventari devono essere conservati intatti. Questo principio vale per le loro specifiche caratteristiche topografiche, spaziali e storico-architettoniche. La conservazione intatta vale principalmente per il perimetro dell'insediamento stabilito giuridicamente. La LPN non prevede zone cuscinetto. Secondo la giurisdizione del Tribunale federale, occorre tuttavia tenere conto anche degli effetti che un progetto situato nelle immediate vicinanze dell'oggetto può avere sull'oggetto stesso[26], come pure, viceversa, la maggiore tutela prevista dall'art. 6 LPN non riguarda solo l'oggetto stesso, ma in una certa misura anche il suo intorno.[27]

L'ISOS comprende una grande varietà di oggetti. La gamma degli oggetti spazia da piccoli insediamenti rurali a grandi città. Conformemente alle disposizioni della LPN la protezione del perimetro dell'insediamento non deve essere assoluta e integrale. L'importanza nazionale

[26] DTF 115 1b 311 consid. 5e

[27] Leimbacher, *Kommentar NHG*, Zurigo 1997, art. 6 n. marg. 3; ancora più critica Dajcar, *Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes*, Diss Zurigo 2011, p. 159.

dell’oggetto dell’inventario desumendosi, da un lato, dalle qualità delle singole componenti dell’insediamento e, dall’altro lato, dal rapporto tra di esse, gli obbiettivi di salvaguardia sono attribuiti a livello di componenti dell’insediamento.

Il *capoverso 3* definisce i criteri di valutazione delle componenti dell’insediamento con valore intrinseco. Queste sono valutate in virtù delle loro qualità spaziali e storico-architettoniche, del loro valore situazionale e del loro stato di conservazione.

Secondo il *capoverso 4* alle componenti dell’insediamento con valore intrinseco è attribuito in virtù delle loro qualità uno dei seguenti obiettivi di salvaguardia:

- la conservazione della sostanza comprende la conservazione integrale di tutti gli edifici, le parti dell’impianto e gli spazi liberi e l’eliminazione degli elementi perturbanti; la conservazione della destinazione d’uso quale area coltivata o spazio libero comprende la conservazione della vegetazione importante per l’insediamento e i vecchi edifici e l’eliminazione degli elementi perturbanti;
- la conservazione della struttura comprende la preservazione della disposizione e della forma degli edifici e degli spazi liberi e la conservazione integrale degli elementi e delle caratteristiche essenziali per la struttura;
- la conservazione del carattere comprende la preservazione dell’equilibrio tra vecchio e nuovo, e la conservazione integrale degli elementi che illustrano la ragione originaria dell’edificazione e che sono essenziali per il carattere.

Secondo il *capoverso 5*, le componenti dell’insediamento con valore estrinseco sono importanti in riferimento alle componenti dell’insediamento con valore intrinseco. Esse sono valutate unicamente riguardo al loro valore situazionale nell’insediamento. In esse si devono evitare effetti negativi sulle componenti dell’insediamento con valore intrinseco.

Gli obiettivi di salvaguardia dell’ISOS sono correlati a proposte generali per la conservazione e la proggettazzione. Essi si basano sullo stato al momento dell’inventariazione. Quest’ultima si basa esclusivamente sulla valutazione specialistica dell’insediamento. Il *capoverso 6* precisa che nei singoli casi l’attuazione concreta degli obiettivi di salvaguardia può e deve contribuire a conservare intatte ma, in ogni caso, a salvaguardare per quanto possibile le preziose peculiarità dell’insediamento – e quindi la sua importanza nazionale. Per una valutazione specialistica che tenga conto della tutela degli insediamenti, è importante che gli obiettivi di salvaguardia siano presi in considerazione insieme ad altre fonti di carattere cantonale o locale (ad es. inventari di beni culturali). In questo contesto occorre esaminare l’attualità degli obiettivi di salvaguardia dell’ISOS, che devono essere concretizzati tenendo conto della rispettiva problematica e del caso specifico.

Art. 10 Interventi nell’ambito dell’adempimento dei compiti della Confederazione

In virtù dell’articolo 6 capoverso 2 LPN, nell’ambito dell’adempimento di un compito della Confederazione, il principio secondo il quale un oggetto dell’inventario ISOS deve essere conservato intatto non soffre deroghe, sempreché non si opponga un progetto d’interesse equivalente o superiore, parimenti d’importanza nazionale. Questa valutazione spetta all’autorità decisionale competente.

Se un oggetto dell’ISOS può subire un danno rilevante o se sorgono questioni d’importanza fondamentale, in virtù dell’articolo 7 capoverso 2 LPN (in combinato disposto con l’art. 25 cpv. 1 LPN), prima di decidere occorre chiedere una perizia della Commissione federale per la

protezione della natura e del paesaggio (CFNP) o della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS). La decisione in merito alla possibilità di un eventuale danno è di competenza dell'UFC per le procedure riguardanti la Confederazione e degli uffici e servizi cantonali preposti alla protezione degli insediamenti per le procedure cantonali (art. 7 cpv. 1 LPN).

I casi di adempimento dei compiti della Confederazione sono elencati, seppure in modo non esaustivo, nell'articolo 2 LPN: opere e impianti della Confederazione, conferimento di concessioni e di permessi, assegnazione di sussidi. Secondo la giurisdizione permanente del Tribunale federale, i compiti della Confederazione possono essere espletati anche dai Cantoni, per esempio per la concessione di autorizzazioni di dissodamento, licenze edilizie straordinarie per edifici fuori dalla zona edificabile o permessi di pesca. In generale, nell'ambito di atti sovrani, la dottrina parla di un compito della Confederazione quando (1) nel settore specifico in questione esiste un disciplinamento completo e (2) il compito ha effetti sulla natura, sul paesaggio o sul patrimonio culturale.[28]

Nella prassi si distinguono tre tipi di interventi: quelli conciliabili con gli obiettivi di protezione e che pertanto non pregiudicano l'oggetto; quelli che pregiudicano un oggetto soltanto in misura lieve («danni lievi») e infine quelli che pregiudicano la sostanza dell'oggetto in modo permanente («danni gravi»).

Il *capoverso 1* ammette gli interventi che non costituiscono una deroga alla conservazione intatta. Tra questi rientrano sia gli interventi che non pregiudicano gli oggetti che quelli che arrecano danni lievi, per i quali deve essere svolta una ponderazione (semplice) degli interessi ai sensi dell'articolo 3 dell'ordinanza del 28 giugno 2000[29] sulla pianificazione del territorio (OPT). Quest'ultima è articolata in tre fasi: (1) determinazione di tutti gli interessi che nel caso concreto sono ritenuti importanti e riconosciuti alla luce delle disposizioni applicabili nell'ambito della politica settoriale in questione; (2) valutazione degli interessi determinati, inclusa un'adeguata motivazione; (3) ponderazione degli interessi determinati e valutati, ovvero decisione motivata prendendo in considerazione nel modo più ottimale possibile tutti gli interessi in gioco. Ciò si verifica nel caso di interventi che non intaccano la sostanza dell'oggetto e non comportano pertanto una deroga al principio secondo cui l'oggetto deve essere conservato intatto. Secondo la dottrina e la giurisdizione, gli interventi che comportano danni lievi possono essere considerati ammissibili anche quando non sussiste un interesse nazionale. Questa ponderazione degli interessi si rifà all'articolo 3 LPN, che si applica in generale ai compiti della Confederazione.

Il *capoverso 2* precisa, in base all'articolo 6 capoverso 2 LPN, la procedura da seguire per la ponderazione (qualificata) degli interessi quando si presume che un progetto possa arrecare un danno grave a un oggetto: in una prima fase viene valutato se per l'intervento sussiste un interesse d'importanza nazionale equivalente o superiore rispetto a quello di salvaguardia dell'oggetto. Solo se questa condizione giuridica è soddisfatta, è possibile in una seconda fase procedere alla ponderazione vera e propria degli interessi ai sensi dell'articolo 3 OPT. Per la definizione di interesse d'importanza nazionale si rimanda alla rispettiva letteratura[30].

[28] Zufferey, *Kommentar NHG*, Zurigo 1997, ad art. 2 n. marg. 6 segg.; Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) e Ufficio federale della cultura (UFC), *Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN*, Indicazione dei rimedi giuridici di J.-B. Zufferey, Cahier de l'environnement nº 322. Berna 2001, p. 43; Pfeiffer, *La qualité de recourir en droit d'aménagement du territoire et de l'environnement*, Diss. Losanna 2013, p. 182.

[29] RS 700.1

[30] Cfr. ad esempio Tschannen/Mösching, *Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG*, Perizia legale, Berna 2012, p. 25 segg.; Dajcar, *Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes*,

Il *capoverso 3* considera l'effetto complessivo di interventi molteplici, che se effettuati singolarmente non pregiudicano o pregiudicano solo lievemente l'oggetto, può produrre un danno lieve o addirittura grave (cfr. in analogia con art. 8 della legge del 7 ottobre 1983[31] sulla protezione dell'ambiente [LPAmb] e art. 9 cpv. 3 dell'ordinanza del 19 ottobre 1988[32] concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA)). Se gli interventi hanno tra di loro un rapporto materiale (cioè tematico o funzionale), territoriale o temporale, la ponderazione degli interessi deve tener conto anche dell'effetto complessivo. Segnatamente di fronte a trasformazioni striscianti, la valutazione deve considerare l'evoluzione dovuta a interventi piccoli che si ripetono costantemente su un lungo periodo di tempo. In questo contesto va tenuto conto tanto della situazione concreta quanto di quella giuridica: non è ad esempio ammesso giustificare un danno previsto a una componente dell'insediamento con danni già esistenti, dovuti a permessi di costruzione legalmente validi, ma discutibili dal punto di vista della tutela dell'insediamento[33].

Il *capoverso 4* sancisce, in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LPN, che ogni danno considerato ammissibile è soggetto all'obbligo della massima salvaguardia possibile. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la massima salvaguardia possibile richiede in primo luogo che un intervento non vada oltre le necessità richieste dal raggiungimento dell'obiettivo del progetto (principio di proporzionalità), e non possano essere adottati provvedimenti inadeguati che danneggiano inutilmente l'oggetto[34]. Inoltre, per compensare il danno arrecato vanno adottati provvedimenti di ripristino o sostitutivi adeguati. I provvedimenti di ripristino in senso ampio sono misure per la conservazione di monumenti e di cultura della costruzione, che possono migliorare la situazione complessiva di un oggetto danneggiato dal progetto. Il ripristino avviene nel luogo dell'intervento. Qualora non si possano adottare simili misure, devono essere presi provvedimenti sostitutivi adeguati come la manutenzione o la valorizzazione. Queste devono possibilmente avvenire sullo stesso oggetto ISOS e tenere conto, in ogni caso, delle qualità esistenti. Tuttavia, è importante sottolineare che in relazione a insediamenti e monumenti storici la realizzazione di provvedimenti sostitutivi è limitata in quanto le qualità storiche vanno irrimediabilmente perse e non possono essere sostituite in modo equivalente. Misure di questo genere devono essere finalizzate sempre alla conservazione degli insediamenti e dei monumenti storici nella loro autenticità.[35] In adempimento del principio di causalità, generalmente valido nell'ambito di tutto il diritto ambientale (art. 2 LPAmb), le misure di cui al capoverso 4 sono a carico di chi ha causato il danno.

Riassumendo, la procedura da seguire per gli interventi previsti nell'ambito di compiti federali su oggetti ISOS può essere illustrata in modo schematico come segue[36]:

Diss Zurigo 2011, p. 135 segg.; Leimbacher, *Kommentar NHG*, Zurigo 1997, art. 6 n. 21.

[31] RS 814.01

[32] RS 814.011

[33] Cfr. Briel/Waespi/Zimmermann, in: Ehrenzeller (ed.): Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, SBVR vol. 9, Basilea 2018, p. 630 n. marg. 169.

[34] Leimbacher, *Kommentar NHG*, Zurigo 1997, art. 6 n. marg. 9 con rimandi.

[35] Cfr. Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) (ed.): Ricostruzione e riproduzione, documento fondamentale del 22 giugno 2018.

[36] Traduzione italiana sulla base di VLP-ASPAN, *Ortsbildschutz und Verdichtung*, Arbeitshilfe, Berna 2018, p. 13.

Questi commenti valgono per gli interventi svolti nell'ambito dell'adempimento di compiti della Confederazione (ai sensi dell'art. 2 LPN). L'attuazione dell'ISOS nel caso di compiti cantonali o subordinati è disciplinato nell'articolo 12 OISOS.

Art. 11 Riparazione di pregiudizi

Il tema di questo articolo rientra in senso lato tra le proposte di miglioramento richieste dall'articolo 5 capoverso 1 lettera f LPN. Il mandato di verificare, ogni qualvolta se ne presenta l'occasione, in quale misura sia possibile eliminare o quantomeno ridurre i danni esistenti agli obiettivi di salvaguardia di un oggetto, si riferisce a interventi e utilizzazioni esistenti che concernono gli obiettivi di salvaguardia di un oggetto, ma che non sono per forza legati direttamente a un intervento in fase di pianificazione o di valutazione. Occorre puntualizzare che si tratta di un mandato di riesame rivolto alle autorità decisionali di tutti i livelli statali che si occupano di un progetto situato in un ISOS. L'obiettivo è la conservazione e la valorizzazione sotto il profilo della cultura della costruzione degli oggetti d'importanza nazionale, indipendentemente dal fatto che nel caso concreto il riesame sia riconducibile all'adempimento

di un compito della Confederazione. Un approccio promettente per il miglioramento degli oggetti consiste nel cercare e sfruttare eventuali sinergie con altri progetti o altre occasioni che possano presentarsi. Non deve trattarsi necessariamente di un intervento concreto (cfr. a tale proposito i commenti sull'articolo 10 capoverso 4). Sono invece ipotizzabili anche misure di valorizzazione specifiche, per esempio nell'ambito di progetti di pianificazione territoriale o di accordi programmatici secondo l'articolo 13 LPN per la conservazione e la promozione degli insediamenti meritevoli di protezione. Un patrimonio edificato di qualità si ottiene sviluppando misure specifiche per ciascun insediamento e può essere raggiunto in vari modi qualora le misure tengano conto dei bisogni locali e umani riguardanti lo spazio e l'ambiente come obbiettivi essenziali. Un eventuale provvedimento deve essere di conseguenza proporzionale e opportuno nel merito, cioè deve orientarsi e attenersi agli obiettivi di salvaguardia concreti. Nell'ambito dell'attuazione si dispone quindi di un ampio margine di discrezionalità. Per il sostegno finanziario delle misure di valorizzazione e di miglioramento si rimanda ai commenti sull'articolo 13.

Art. 12 Considerazione da parte dei Cantoni

Nella sua decisione del 1° aprile 2009 sul caso Rüti (Canton Zurigo), il Tribunale federale si è espresso esplicitamente sull'obbligo di considerazione dell'ISOS soprattutto nei piani direttori cantonali e nei piani di utilizzazione comunali[37]. Ha stabilito che gli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN non vanno attuati soltanto nell'adempimento dei compiti della Confederazione di cui all'articolo 2 LPN, ma che sono rilevanti e devono essere tenuti in considerazione anche nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali. Il Tribunale federale ha precisato che gli inventari federali, per loro natura, equivalgono alle concezioni e ai piani settoriali ai sensi dell'articolo 13 della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT)[38] e che pertanto devono essere applicati *per analogia* i principi validi per questi strumenti di pianificazione. Conformemente all'articolo 6 capoverso 4 LPT, i Cantoni devono quindi *tenere conto* degli inventari federali nei loro piani direttori. In virtù dell'obbligatorietà dei piani direttori per le autorità, le esigenze di protezione dell'inventario federale devono essere così introdotte anche nei piani di utilizzazione, mediante la delimitazione di zone protette (articolo 17 capoverso 1 LPT) o l'adozione di altre misure protettive (articolo 17 capoverso 2 LPT). Per i Cantoni e i Comuni sussiste quindi un obbligo di considerazione degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN. Ciò significa che i Cantoni e i Comuni devono tenere conto dell'obbligo di conservare gli oggetti intatti o quantomeno di salvaguardarli il più possibile ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 LPN anche al di fuori dell'adempimento dei compiti della Confederazione. In questi casi, tuttavia, la ponderazione tra gli interessi di protezione e quelli di utilizzazione non è soggetta ai requisiti qualificati di cui all'articolo 6 capoverso 2 LPN, bensì, per analogia, alle disposizioni dell'articolo 3 LPN (ponderazione semplice degli interessi). L'obbligo, da parte dei Cantoni e dei Comuni, di tenere conto dell'ISOS è stato commentato e illustrato in dettaglio in diversi studi e rapporti; nel frattempo si è affermato anche nella prassi.[39] Il *capoverso 1* prescrive di conseguenza che i Cantoni tengano conto dell'ISOS nelle loro pianificazioni, in particolare nei piani direttori (cfr. a questo proposito l'art. 4a introdotto il 14 aprile 2010 nella precedente versione dell'OISOS). L'ISOS, rispettivamente i suoi oggetti e obiettivi di

[37] DTF 135 II 209

[38] RS 700

[39] Ad esempio: Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Ufficio federale delle strade (USTRA), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale della cultura (UFC) (ed.), Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione, Berna 2012, nonché: VLP-ASPAN/GR/SZ/SG/GR (ed.), *Ortsbildschutz und Verdichtung*, Arbeitshilfe, Berna 2018.

salvaguardia devono in linea di massima essere ripresi nel piano direttore – ciò è confermato anche dall'articolo 11 capoverso 1 LPT, secondo cui il Consiglio federale approva i piani direttori «segnatamente se tengono conto in modo appropriato dei compiti d'incidenza territoriale della Confederazione». Il piano direttore deve in particolare garantire il coordinamento tra gli interessi della Confederazione alla conservazione degli oggetti inventariati e le altre attività d'incidenza territoriale (tra cui nei settori sviluppo degli insediamenti, traffico, infrastrutture, agricoltura, turismo e tempo libero, ecc.).

Il *capoverso 2* obbliga inoltre i Cantoni, nei limiti dei loro strumenti specifici segnatamente nel rapporto con i Comuni, a provvedere affinché l'ISOS sia preso in considerazione, sulla base dei piani direttori cantonali, anche nel quadro dei piani di utilizzazione cantonali e comunali. I piani direttori cantonali devono, da un lato, fornire informazioni sull'ISOS e sull'obbligo di osservazione dello stesso agli attori della pianificazione del territorio, ovvero alle autorità di pianificazione cantonali e comunali, e, dall'altro, dare istruzioni adeguate affinché in tutti i progetti d'incidenza territoriale vengano attuate misure opportune per la presa in considerazione degli obiettivi di salvaguardia dell'inventario federale.[40]

Riassumendo, la procedura da seguire per gli interventi previsti nell'ambito di compiti cantonali e comunali su oggetti ISOS può essere illustrata in modo schematico come segue[41]:

Art. 13 Aiuti finanziari

Gli aiuti finanziari accordati dalla Confederazione visti gli articoli 13 e 14a LPN per provvedimenti destinati alla conservazione e alla valorizzazione degli oggetti ISOS non sono disciplinati nell'OISOS. Questi contributi si basano esclusivamente sulle disposizioni degli articoli 4−11 o 12a OPN e di regola sono oggetto di un accordo programmatico tra la Confederazione e il Cantone.

Art. 14 Informazione e consulenza

Secondo l'articolo 25*a* capoverso 1 LPN, la Confederazione e i Cantoni provvedono

[40] Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), Ufficio federale delle strade (USTRA), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale della cultura (UFC) (ed.), Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione, Berna 2012, p. 13.

[41] Traduzione italiana sulla base di VLP-ASPAN, *Ortsbildschutz und Verdichtung*, Arbeitshilfe, Berna 2018, p. 13.

all'informazione e alla consulenza delle autorità e del pubblico sull'importanza e sullo stato della natura e del paesaggio. L'OISOS attribuisce alla Confederazione il relativo compito d'informazione, poiché la conservazione degli insediamenti d'importanza nazionale concerne anche e soprattutto la protezione del paesaggio. All'UFC è in primo luogo affidato il compito di informare il pubblico sul significato generale e sulla conservazione degli insediamenti d'importanza nazionale. Rientra in questo ambito l'informazione e la consulenza sul ruolo centrale e sul potenziale del patrimonio della cultura della costruzione per la società, l'economia e l'ambiente.[42]

L'UFC è inoltre responsabile della corretta attuazione dell'ISOS. Per conseguire una migliore comprensione e applicazione dell'inventario, esso offre diverse forme di formazione continua o sostiene quelle di istituti partner. Tra queste vi sono pubblicazioni e fori di discussione puntuali o continui quali i convegni, come pure corsi specifici sull'ISOS.

Art. 15 Abrogazione di un altro atto normativo

Con l'adozione della nuova OISOS è abrogata l'ordinanza del 1981.

Art. 16 Entrata in vigore

La presente ordinanza entra in vigore il xx novembre 2019.

4. Spiegazione dell'allegato

Allegato 1

L'allegato 1 elenca, suddivisi per Cantoni in ordine alfabetico, i nomi degli insediamenti d'importanza nazionale al momento dell'inventariazione. Per ogni oggetto indica il numero d'identificazione e la categoria di agglomerato.

Allegato 2

L'allegato 2 riporta le denominazioni delle categorie di agglomerato nelle quattro lingue nazionali.

[42] Cfr. ad esempio INFRAS SA, *Ortsbildschutz, Analyse der Leistungen und Einschätzung der Entwicklung,* Zurigo 2017.