

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziun dal territori

Manuale

Protezione degli insediamenti e densificazione

La ponderazione degli interessi nei comuni con un insediamento da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)

Sigla editoriale

Pubblicato da

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori
Sulgenrain 20, 3007 Berne
+41 31 380 76 76
espacesuisse.ch

Autori

Roland Tresp, Sviluppo del territorio, 7000 Coira
Philipp Maurer, BauSatz GmbH, 8004 Zurigo
Lukas Bühlmann, Barbara Jud, EspaceSuisse, 3007 Berna

Cofinanziamento

Cantoni Grigioni, San Gallo, Svitto e Soletta

Berna, 2018

Traduzione

Chantal Gianoni, Locarno

Lettorato

Giancarlo Ré, Gruppo regionale Ticino di EspaceSuisse

Elaborazione immagini

Felix Wyss, EspaceSuisse

Grafica

Ludwig Zeller

Foto di copertina

Terreno abbandonato accanto alla casa Steinbock a Wil (SG).
Foto: Philipp Maurer

Stampa

Abächerli Media AG, 6060 Sarnen

Riproduzione dei testi e delle illustrazioni consentita menzionando la fonte

Ordinazioni

www.espacesuisse.ch/fr/shop (IT)



Impulso Sviluppo centripeto è sostenuto da

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC
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
Associazione per la pianificazione del territorio EspaceSuisse

ISOS – benedizione o maledizione?

Lukas Bühlmann, direttore

EspaceSuisse, associazione per la pianificazione del territorio

L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) ostacola la densificazione, affermano gli uni. Per gli altri, invece, contrasta la distruzione dei nostri nuclei locali e siti storici di valore, commentano gli altri. In realtà, nessuna di queste considerazioni è veramente pertinente. Il ruolo dell'ISOS si situa da qualche parte nel mezzo. L'inventario non è una campana di vetro sotto cui porre determinati perimetri edificati, impedendone qualsiasi trasformazione. Non è neppure un documento senza valore, utile soltanto alle autorità federali nell'adempimento dei loro compiti, come potrebbe far pensare il testo dell'articolo 6 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio.

Come stabilito dal Tribunale federale nel 2009 nella decisione principale Rüti ZH, i cantoni e i comuni devono tener conto anche dell'ISOS nell'adempimento dei loro compiti. Con questo manuale intendiamo illustrare il significato di «tener conto» dell'ISOS, e l'importanza dell'inventario nell'elaborazione dei piani di utilizzazione e delle procedure di autorizzazione edilizia. L'aspetto centrale è la ponderazione degli interessi. L'interesse legato alla possibilità di uno sfruttamento edilizio più intensivo deve essere bilanciato con quello legato alla salvaguardia di una struttura insediativa di valore. In questo contesto, l'ISOS ha una rilevanza considerevole. L'inventario non determina tuttavia il risultato della ponderazione degli interessi, ma propone una valutazione scientificamente fondata della qualità dei siti recensiti. L'inventario aiuta ad apprezzare gli interessi in causa, perciò rappresenta una base importante per la pianificazione (comunale).

Gli studi di pianificazione e i progetti di costruzione nei perimetri ISOS suscitano numerosi contenziosi. Questo dimostra che non è facile riconoscere la portata giuridica dell'inventario. La sua attuazione crea perciò parecchie difficoltà. Il presente manuale cerca di chiarire la problematica. Gli esempi e le raccomandazioni indicate al termine del documento dovrebbero aiutare a identificare e affrontare tempestivamente i conflitti tra densificazione e protezione degli insediamenti. Oggi, questi conflitti si manifestano spesso soltanto durante la procedura di autorizzazione edilizia, quando sono già stati investiti molti soldi e tempo nei progetti. Questo comporta frustrazioni, sia per i proprietari e gli investitori che per le autorità.

Le visite nei comuni e gli incontri con le autorità competenti, riassunti nei vari esempi, ci sono serviti per elaborare il presente manuale. Le autorità spesso faticano a orientarsi nella giungla dei regolamenti. Si impegnano a fondo per trovare soluzioni soddisfacenti. Ringraziamo di cuore i comuni interessati per aver accettato di discutere con noi i loro progetti e per averci fornito i documenti necessari, anche quelli i cui progetti non sono stati considerati come esempi in questo manuale.

Rivolgiamo anche i nostri più sentiti ringraziamenti ai cantoni Grigioni, San Gallo, Svitto e Soletta, che hanno finanziato in gran parte questo manuale, accompagnandone l'elaborazione.

Sommario

1	Introduzione	6
1.1	Situazione iniziale	6
1.2	Mandanti e organizzazione	6
1.3	Obiettivi del manuale	7
1.4	Metodologia	7
2	L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)	9
2.1	Creazione, obiettivi e contenuti dell'ISOS	9
2.2	Struttura dell'ISOS	9
2.3	Conflitti tra protezione degli insediamenti e sviluppo verso l'interno	12
3	Natura giuridica dell'ISOS	14
3.1	Distinzione tra compiti della Confederazione e compiti dei cantoni	14
3.2	Protezione accresciuta nel quadro dell'adempimento di un compito della Confederazione	14
3.3	Densificazione e trasporti pubblici: interessi d'importanza nazionale	16
3.4	L'importanza dell'ISOS nel quadro dei compiti cantonali e comunali	17
3.5	Ruolo dell'ISOS nella procedura di rilascio della licenza edilizia	19
4	Esempi	20
4.1	Cambiamento di destinazione di una zona di pubblica utilità in zona di abitazione, Metzerlen-Mariastien SO	20
4.2	Cambiamento di destinazione del sedime di una vecchia cartiera, Balsthal SO	22
4.3	Pianificazione guida vincolante per le autorità a Brunnen, comune di Ingenbohl SZ	24
4.4	Piano particolareggiato «Unterdorf», Schänis SG	26
4.5	Piano particolareggiato «Untere Bahnhofstrasse», Wil SG	28
4.6	Demolizione-ricostruzione nella frazione di Seestatt, Altendorf SZ	30
4.7	Demolizione-ricostruzione del ristorante «Central», Schönenwerd SO	32
4.8	Demolizione-ricostruzione a Fläsch GR	34
4.9	Pannelli solari su una casa monofamiliare, Stampagarten, Coira GR	36
4.10	Quartiere Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds NE	38
5	Le sfide della ponderazione degli interessi	41
5.1	Pianificare il territorio significa ponderare gli interessi	41
5.2	Metodo della ponderazione degli interessi	41
5.3	Partecipazione e trasparenza	42
5.4	Aspetti rilevanti per la ponderazione degli interessi nel caso di un insediamento protetto	43
6	Raccomandazioni	46
6.1	Raccomandazioni generali	46
6.2	Raccomandazioni relative agli strumenti di pianificazione	46
6.3	Raccomandazioni relative alla garanzia della qualità	47
6.4	Raccomandazioni relative alle procedure di licenza edilizia	48
7	Decisioni del Tribunale federale	50
8	Bibliografia	51

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Le città, i villaggi e i casali (frazioni) svizzeri in passato si sono sviluppati sotto l'influsso di vari fattori e tradizioni, dando vita a insediamenti dal carattere molto diverso. Dalla metà del XX secolo, numerose regioni del nostro paese hanno vissuto un enorme boom immobiliare, che ha generato una profonda trasformazione dei siti storici e la distruzione di un pregiato patrimonio edilizio. È in questo contesto che, negli anni 1960, sono entrati in vigore l'articolo della Costituzione federale sulla protezione della natura e del paesaggio (art. 78), la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) e, dagli anni 1970, l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS).

Per più di trent'anni, è stata attribuita poca attenzione all'ISOS, uno strumento che generava un effetto diretto soltanto nell'ambito dell'adempimento dei compiti della Confederazione, ossia quando quest'ultima costruiva lei stessa o che un progetto di costruzione doveva rispettare determinate esigenze del diritto federale. Due eventi recenti hanno tuttavia portato a una rivalutazione della portata dell'inventario. Il primo nel 2009, quando il Tribunale federale ha stabilito nella decisione Rüti ZH che anche i cantoni e i comuni dovevano prendere in considerazione l'ISOS. Dall'altro, la riveduta legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) che, dal 2014, promuove lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno invece dell'espansione nel verde. Di fatto, l'urbanizzazione tocca sempre più siti recensiti nell'ISOS.

Ma come applicare l'ISOS? Una questione diventata ben presto soggetto di dibattito pubblico. Prese di posizione critiche nei media hanno fatto credere che l'inventario equivalesse a mettere sotto una campana di vetro i nuclei locali, le città vecchie e i siti storici. Alcuni credevano che non si potesse più costruire in questo contesto oppure soltanto investendo ingenti somme. Ma, dopo un'analisi approfondita, queste paure sono risultate infondate. La decisione riguardante Rüti e la riveduta LPT obbligano tuttavia i cantoni e i comuni a preoccuparsi maggiormente della qualità delle costruzioni e degli insediamenti esistenti prima di sfruttare lo spazio di manovra offerto dal quadro giuridico e di orientare lo sviluppo futuro dell'urbanizzazione. Se queste condizioni sono soddisfatte, si può senz'altro costruire all'interno degli insediamenti di importanza nazionale. E que-

sto non vale soltanto per le trasformazioni e gli ampliamenti, bensì anche per le nuove costruzioni.

Nell'autunno 2015, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha pubblicato un rapporto dedicato alla tematica intitolato «ISOS e densificazione». Questo documento analizza le sfide legate alla necessità di conciliare la protezione degli insediamenti e lo sviluppo centripeto. In questo contesto, il processo di ponderazione degli interessi – che consiste nell'identificare, valutare e ponderare gli interessi – riveste un'importanza determinante. Il rapporto non descrive tuttavia casi concreti, che potrebbero mostrare alle autorità comunali e ai servizi responsabili delle costruzioni in che modo mettere in atto questo processo nella pianificazione del territorio, nell'elaborazione di un piano particolareggiato o di un progetto di costruzione.

1.2 Mandanti e organizzazione

L'idea di elaborare un manuale dedicato alla ponderazione degli interessi nell'ambito delle operazioni di densificazione nei comuni con un insediamento da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), è stata sostenuta dai cantoni Grigioni, San Gallo, Svitto e Soletta. Anche se gli esempi illustrati si situano per la maggior parte nella Svizzera tedesca, essi permettono di tracciare un parallelo con altre regioni della Svizzera.

Un gruppo di accompagnamento si è riunito per discutere dei lavori in occasione di due workshop organizzati in luglio e ottobre 2017. I cantoni coinvolti erano rappresentati dai seguenti collaboratori:

- Canton Grigioni: Alberto Ruggia, Leiter Nutzungsplanung, Amt für Raumentwicklung
- Canton San Gallo: Bruno Thürlemann, Leiter Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
- Canton Svitto: Stephan Deuber, Kreisplaner, Amt für Raumentwicklung
- Canton Soletta: Markus Schmid, Fachstelle Ortsbildschutz, Amt für Raumplanung

L'esempio romando di La Chaux-de-Fonds è stato aggiunto nel 2019 in occasione della traduzione del manuale in francese.

1.3 Obiettivi del manuale

Gli insediamenti protetti o degni di protezione contribuiscono considerevolmente alla qualità e all'identità delle nostre città e dei nostri villaggi. Essi possono in effetti influenzare positivamente l'attrattività di singoli edifici o di interi quartieri. Gli insediamenti protetti possono però anche limitare le possibilità di costruire ed escludere determinati progetti. Una situazione che genera spesso dibattiti conflittuali ed emozionali.

Il presente manuale persegue due obiettivi. Da un lato, intende mostrare il margine di manovra di cui le autorità dispongono nella valutazione dei progetti situati negli insediamenti protetti o degni di protezione. Dall'altro, indica le possibilità a disposizione per attuare gli obiettivi di protezione con gli strumenti della pianificazione del territorio. L'idea è di fornire alle lettrici e ai lettori dei punti di riferimento che permettano loro di definire, per analogia, misure e soluzioni adeguate alle situazioni in cui si trovano.

1.4 Metodologia

Il manuale inizia con una breve descrizione del modo in cui l'ISOS è strutturato e presentato. Illustra in seguito l'importanza dell'ISOS e la maniera in utilizzarlo, menziona le principali decisioni del Tribunale federale in questo campo e presenta le sfide legate attualmente dall'applicazione dell'inventario.

Dopo queste considerazioni generali, alcuni esempi concreti di comuni che contano un insediamento d'importanza nazionale permettono di analizzare situazioni che potrebbero presentarsi sotto una forma analoga in altre regioni del paese. Questi esempi coprono un ampio ventaglio di problematiche e contesti urbani e rurali, e tengono conto delle conclusioni dei tribunali. Un'attenzione particolare è rivolta ai vari livelli di pianificazione, dai piani regolatori ai piani particolareggiati, fino all'elaborazione dei progetti di costruzione.

I casi studiati sono volti a chiarire un determinato aspetto o una procedura. Ogni problematica è stata approfondita nell'ambito di visite in loco e colloqui con i responsabili tecnici e politici dei dossier. L'analisi si è concentrata di volta in volta sullo svolgimento della procedura, sulla situazione in materia di diritto della pianificazione del territorio e della costruzione, sui processi, sulle specificità locali e sulle eventuali sentenze giuridiche. Ogni esempio è completato da una valutazione che riflette la posizione degli autori, posizione che non corrisponde necessariamente a quella del comune interessato.

Dall'analisi degli esempi menzionati sono state tratte delle raccomandazioni pratiche destinate a incoraggiare i comuni ad adottare un atteggiamento positivo e a fornire loro la necessaria sicurezza nell'attuazione dei progetti previsti in seno ai perimetri ISOS. A questo proposito, occorre ricordare che, nella maggior parte dei casi, un insediamento viene edificato su un lungo periodo ed è regolarmente soggetto a cambiamenti.



Casa fatiscante a Les Plans-sur-Bex (VD). Merita di essere conservata? Foto: Jérémie Poux, EspaceSuisse

2 **L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)**

2.1 **Creazione, obiettivi e contenuti dell'ISOS**

La base legale dell'ISOS è l'articolo 5 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN), sul quale si fondano anche due altri inventari di portata equivalente: l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP) e l'Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS). Responsabile della sua elaborazione è l'Ufficio federale della cultura (UFC).

Grazie a un metodo di rilevamento uniforme, l'ISOS permette di comparare gli insediamenti recensiti in tutta la Svizzera. Le località con insediamenti d'importanza nazionale sono stabilite in un'ordinanza (OISOS; RS 451.12). L'inventario ha per oggetto gli insediamenti permanenti della Svizzera meritevoli di protezione, che figurano sulla prima edizione della Carta Siegfried (1870–1926) con almeno dieci edifici abitativi e il cui nome è registrato sulla Carta nazionale. Se il comprensorio insediativo di un comune è composto di più frazioni, potrebbe disporre di più siti d'importanza nazionale. In questo caso, l'idea di protezione si estende anche alle componenti non edificate dell'insediamento, che garantiscono la transizione tra costruito e paesaggio.

A partire dagli anni 1970, gli insediamenti sono stati oggetto di rilevamenti sistematici. Gli esperti della Confederazione e dei cantoni hanno studiato e valutato questi siti, paragonandoli tra di loro su scala cantonale e regionale. L'ISOS esamina gli insediamenti nella loro globalità, ossia tiene in considerazione non solo il valore intrinseco delle varie componenti dell'insediamento, ma anche il rapporto tra di loro. In fase di elaborazione dell'inventario, sono stati esaminati complessivamente oltre 6000 insediamenti. Come si evince dall'ordinanza riguardante l'ISOS, più di 1200 sono stati decretati d'importanza nazionale. Considerata la forte crescita urbana registrata dalla metà del XX secolo, spesso l'inventario attribuisce obiettivi di tutela soltanto a determinate parti della superficie urbanizzata. Dato che l'ISOS analizza in modo molto dettagliato le varie componenti di un insediamento, il perimetro di protezione coincide molto raramente con il comprensorio insediativo.

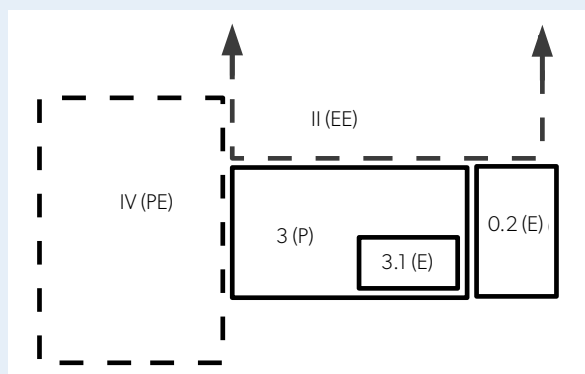
2.2 **Struttura dell'ISOS**

2.2.1 **Suddivisione, descrizione e valutazione degli insediamenti**

Ogni rilevamento ISOS si compone di tre parti. La prima contiene fotografie dell'insediamento riprese da vari punti di vista. La seconda consiste in una carta che presenta la suddivisione dell'insediamento e in un testo che descrive lo sviluppo dell'agglomerato fino allo stato attuale. La terza parte fornisce raccomandazioni per la futura gestione dell'insediamento, nonché una valutazione conclusiva.

Elementi di un insediamento nell'ISOS

L'inventario suddivide di regola le località in perimetri edificati (P), gruppi edilizi (G), intorni circoscritti (I-Ci) e intorni orientati (I-Or). I perimetri edificati e i gruppi edilizi seguono la numerazione araba (1, 2 ecc.), gli intorni circoscritti e orientati quella romana (I, II ecc.). Un gruppo edilizio può essere isolato o far parte di un perimetro edificato.



Suddivisione di un insediamento nell'ISOS.

Fonte: BauSatz

Spesso vengono fornite anche altre indicazioni necessarie per capire di che insediamento si tratta, quali elementi eminenti E (in nero, ad es. 3.0.4, oggetto con grande valore intrinseco o posizionale), elementi segnalati di valenza neutrale (ad es. 1.0.2, facciate, spazio-strada) ed elementi perturbanti (oggetti tratteggiati, ad es. 1.0.3, che segnalano pregiudizio o minaccia grave).



Rappresentazione delle informazioni sul piano dell'insediamento.

Fonte: Spiegazioni relative all'ISOS

Tipi di agglomerato e valutazione nell'ISOS

Nell'inventario, ogni insediamento è classificato in una delle seguenti sei categorie di agglomerati:

- Città
- Cittadina / borgo
- Villaggio urbanizzato
- Villaggio
- Casale / Piccolo villaggio
- Caso particolare

L'interesse nazionale di un insediamento viene definito sulla base di criteri topografici, spaziali e storico-architettonici. Allo scopo viene utilizzata una tabella di tre righe e tre colonne.

		Qualità situazionali	Valore della situazione e grado di urbanizzazione
		Qualità spaziali	Intensità della coesione spaziale e valore delle singole componenti dell'insediamento
		Qualità storico-architettoniche	Valore delle singole componenti e leggibilità delle fasi di sviluppo dell'agglomerato
		Altre qualità	Rilevanza archeologica, storica, culturale, tipologica
			<p>Ottime qualità</p> <p>Buone qualità</p> <p>Scarse qualità</p>

Tabella per la valutazione globale di un insediamento. Fonte: Spiegazioni relative all'ISOS

2.2.2 Obiettivi di salvaguardia per perimetri edificati, gruppi edilizi e interni circoscritti

Per ogni perimetro edificato e gruppo edilizio sono definite le qualità spaziali, le qualità storico-architettoniche e il significato dell'oggetto. Sulla base di questa valutazione, viene formulato un obiettivo di salvaguardia, che permette di considerare in maniera differenziata le diverse componenti di un insediamento d'importanza nazionale.

	Qualità spaziali	Qualità stor.-cult.	Significato	
	X	X	X	Ottima
	/	/	/	Buona
				Scarsa

Tabella per la valutazione di un perimetro o di un gruppo.

Fonte: Spiegazioni relative all'ISOS

L'ISOS si rinnova

La metodologia e la presentazione dell'ISOS sono state criticate in diverse occasioni. L'Ufficio federale della cultura ha perciò rielaborato i suoi principi e adattato il metodo di rilevamento e la presentazione dell'inventario. Lo scopo è di migliorare la tracciabilità della sistematica, di rendere l'ISOS più accessibile e di facilitarne l'attuazione. Da fine 2017, le novità sono descritte in una direttiva pubblicata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI), che propone anche una chiave di concordanza tra il nuovo metodo e quello degli anni 1970.

Dovremo comunque attendere ancora qualche anno prima di poter consultare l'ISOS nella sua nuova versione totalmente rielaborata. Di regola, la revisione dei rilevamenti ISOS segue un ordine cronologico; la priorità viene quindi data ai cantoni con le basi ISOS più vecchie. I documenti in vigore possono essere consultati sul sito www.isos.ch.

Gli obiettivi di salvaguardia relativi agli interni circoscritti e orientati si declinano in due sole categorie:

Obiettivi di salvaguardia per un perimetro edificato P o un gruppo edilizio G

A Conservazione della sostanza	Conservare integralmente tutti gli edifici, parti dell'impianto, spazi liberi; eliminare gli elementi perturbanti. Osservazione: un elemento eminente degno di protezione è sempre abbinato a un obiettivo di salvaguardia A.
B Conservazione della struttura	Preservare la disposizione e la forma degli edifici e degli spazi liberi; conservare integralmente gli elementi essenziali per la struttura.
C Conservazione del carattere	Preservare l'equilibrio tra vecchio e nuovo; conservare integralmente gli elementi essenziali per il carattere.

Obiettivi di salvaguardia per un interno circoscritto (I-Ci) o un interno orientato (I-Or)

A Preservazione della destinazione	Preservazione della destinazione dei terreni coltivati e non: conservare la vegetazione importante per l'insediamento e la vecchia edificazione; eliminare i fattori perturbanti.
B Preservazione delle caratteristiche	Preservazione delle caratteristiche essenziali per la definizione del rapporto tra le componenti dell'insediamento.

Le spiegazioni relative all'ISOS comportano un catalogo dettagliato delle misure potenzialmente appropriate per l'attuazione degli obiettivi di salvaguardia. Questa miniera di idee è molto utile nella pratica, sia per le autorità che per i professionisti della pianificazione (www.isos.ch, «L'Inventario federale ISOS in breve»).

Nel 2016, l'UFC ha iniziato a modificare il metodo di rilevamento dell'ISOS e ad adattare la presentazione dell'inventario alle nuove possibilità tecniche (cfr. riquadro «L'ISOS si rinnova»).

2.3 **Conflitti tra protezione degli insediamenti e sviluppo verso l'interno**

La revisione parziale della LPT, entrata in vigore il 1° maggio 2014, impone alla Confederazione, ai cantoni e ai comuni di contenere la dispersione degli insediamenti e di promuovere lo sviluppo centripeto degli stessi. Uno sviluppo di questo tipo impone:

- il riempimento dei vuoti nel paesaggio edificato,
- l'aumento della densità edificatoria nei comprensori sottoutilizzati,
- il rinnovamento degli insediamenti,
- i cambiamenti di destinazione in funzione delle nuove esigenze,
- lo sfruttamento ottimale delle riserve di terreno edificabile disponibili.

Considerata la grande importanza attribuita all'accessibilità con i mezzi di trasporto pubblici, conviene densificare prin-

cialmente i comprensori situati in posizioni centrali, che dispongono già di buone infrastrutture. Questo orientamento accresce la pressione urbana sui nuclei locali in generale, e in particolare su quelli che si situano in prossimità di una stazione o di un altro comprensorio ben equipaggiato. I nuclei locali e i loro dintorni fanno spesso parte di un insediamento inventariato dall'ISOS. I conflitti tra la protezione dei nuclei locali e gli sforzi di densificazione sono perciò inevitabili. E più aumenta la pressione della domanda e della costruzione in queste località centrali e parallelamente degne di protezione, più questi conflitti si esacerbano.

La legge federale sulla pianificazione del territorio non mira tuttavia soltanto a rispondere alle esigenze in materia di alloggio, di posti di lavoro e di commercio: impone anche esigenze qualitative. Le autorità devono perciò garantire luoghi destinati all'abitazione e al lavoro di qualità (art. 3 cpv. 3 LPT), mentre i cantoni, nei loro piani direttori, devono mostrare come concentrare lo sviluppo di un'urbanizzazione di qualità all'interno degli insediamenti (art. 8a cpv. 1 let. c LPT). Un aspetto qualita-



Con la sua fattoria, il suo lavatoio, il suo granaio e la sua corte, il Margrethenhof, situato al centro del villaggio di Ballwil LU, è un indicatore identitario per la popolazione locale (gmt-architekten.ch, stato al 04.09.2017). Foto: Lukas Bühlmann, EspaceSuisse

tivo importante è la preservazione dell'identità culturale e della storia del luogo. È quindi importantissimo tener conto degli insediamenti storici sin dall'inizio del processo di pianificazione e capire in che modo sono nati. Il fatto che un insediamento sia protetto può anche aiutare a far accettare un progetto di densificazione. In effetti non è raro che la popolazione consideri un tale progetto come un'ingerenza nel proprio ambiente familiare e che tema di non più sentirsi a casa.

Capita spesso che i conflitti tra densificazione e protezione degli insediamenti si manifestino soltanto durante la procedura di autorizzazione edilizia, ossia in una fase in cui il progetto di costruzione concreto è già stato elaborato. Quando si è già investito molto tempo e denaro in studi che in definitiva si rivelano essere inadeguati, è frustrante per tutti gli attori coinvolti. Quindi i comuni dovrebbero riflettere il più presto possibile su dove e in che modo densificare il loro comprensorio insediativo. Le linee guida per un uso accurato e costruttivo dell'ISOS dovrebbero essere definite in fase di elaborazione dei piani regolatori e particolareggiati. Questa fase di pianificazione è pre-

ceduta dall'elaborazione di una visione dello sviluppo del territorio comunale (linee guida per lo sviluppo degli insediamenti, progetti territoriali, piani direttori comunali). Questi strumenti rivestono sempre maggiore importanza e vengono ormai imposti in molti cantoni attraverso le leggi e i piani direttori.

3 Natura giuridica dell'ISOS

3.1 Distinzione tra compiti della Confederazione e compiti dei cantoni

L'iscrizione di un oggetto nell'inventario federale indica che esso merita in modo particolare di essere conservato intatto ma, in ogni caso, di essere salvaguardato per quanto possibile. Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non ammette deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempreché non s'opponga un interesse equivalente o superiore, parimenti d'importanza nazionale (art. 6 LPN). La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio fa quindi una distinzione tra l'adempimento di un compito della Confederazione e quello di un compito cantonale o comunale. Il motivo risiede nell'attribuzione delle competenze costituzionali in materia di protezione della natura e del paesaggio.

Compiti della Confederazione

Tra i compiti di competenza diretta della Confederazione figurano l'elaborazione di progetti e la costruzione di strade nazionali e impianti ferroviari, il conferimento di concessioni e permessi (ad es. per il dissodamento o le linee dell'alta tensione) e l'assegnazione di sussidi (ad es. per le opere di bonifica fondiaria o gli impianti destinati alla protezione delle acque) (cfr. art. 2 LPN).

Tra i compiti della Confederazione che intervengono nelle decisioni cantonali si annoverano la realizzazione di opere di protezione civile, la delimitazione dello spazio riservato alle acque o la concessione di autorizzazioni per le residenze secondarie o le antenne di telefonia mobile.

Dall'entrata in vigore della revisione della LPT, anche i nuovi azzonamenti rientrano tra i compiti della Confederazione.

Non fanno invece parte dei compiti federali i cambiamenti di destinazione e gli aumenti della densità edificatoria.

Dato che i compiti della Confederazione risultano da un gran numero di leggi federali, è impossibile proporre in questo contesto una lista esaustiva.

Conformemente alla Costituzione, in effetti, questo compito spetta ai cantoni, ma la Confederazione è tenuta, nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti, a prendere in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio (art. 78 al. 1 e 2 Cst.).

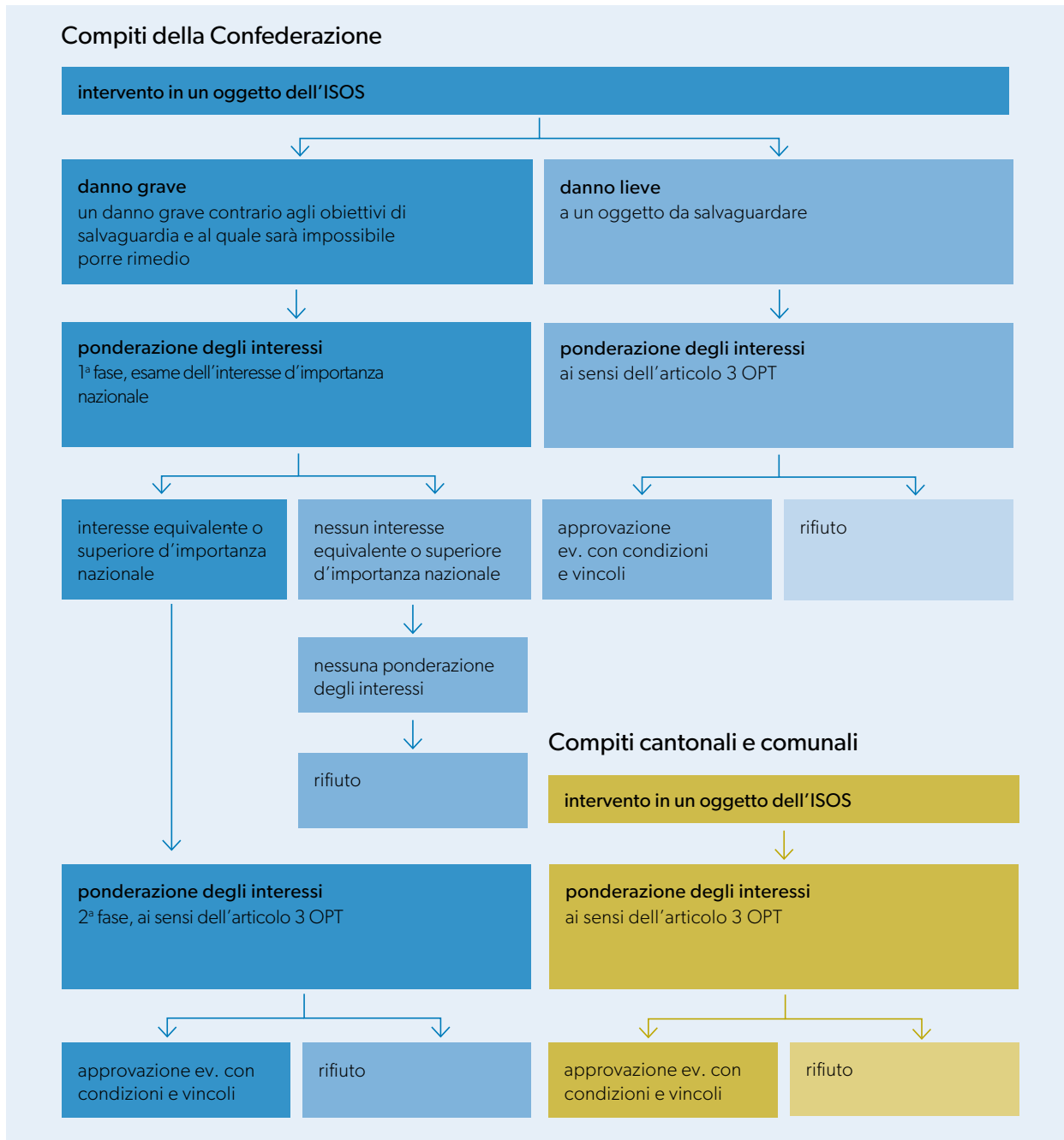
All'articolo 2, la LPN menziona a titolo di esempio diversi compiti della Confederazione (cfr. riquadro «Compiti della Confederazione»). Determinati obblighi e restrizioni possono anche risultare dalla LPN quando un'autorità cantonale prende una decisione in esecuzione di prescrizioni di diritto federale direttamente applicabili. In questo senso, il Tribunale cantonale ha equiparato ai compiti della Confederazione, ai sensi dell'articolo 2 LPN (cfr. riquadro), anche altre attività d'incidenza territoriale esercitate dai cantoni e dai comuni.

La densificazione delle zone edificabili esistenti non rappresenta di regola un compito della Confederazione, bensì un compito cantonale o comunale. In determinate circostanze tuttavia, un progetto di sviluppo verso l'interno – ad esempio il riempimento degli spazi ancora liberi in un territorio urbanizzato o il cambiamento di destinazione di un edificio esistente – può rientrare nei compiti della Confederazione. Lo dimostra l'esempio della Banca cantonale di Obvaldo a Sarnen (cfr. riquadro «Sarnen OW»), dove la realizzazione di un parcheggio sotterraneo richiedeva il rilascio di un'autorizzazione disciplinata dal diritto federale della protezione delle acque.

3.2 Protezione accresciuta nel quadro dell'adempimento di un compito della Confederazione

Se nel quadro dell'adempimento dei compiti della Confederazione è previsto un intervento importante in un insediamento d'importanza nazionale, occorre dimostrare che anche questo intervento riveste un interesse d'importanza nazionale (art. 6 cpv. 2 LPN). La legge struttura così il processo di ponderazione degli interessi, restringendolo sul piano materiale.

In questo esempio, il processo di ponderazione degli interessi si suddivide in due tempi. Si esamina dapprima se si tratta di un intervento importante e, in caso affermativo, se sussiste un



Un caso di intervento in un oggetto dell'ISOS, la ponderazione degli interessi si effettua secondo due modalità diverse in presenza o no di un compito della Confederazione. Schema: EspaceSuisse

interesse d'importanza nazionale. Se è il caso, in una seconda fase, si procede a una ponderazione degli interessi ordinaria, come previsto dall'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) → 5. Se si tratta di un intervento importante, ma che risulta non avere alcun interesse d'importanza nazionale, il progetto non può essere autorizzato. Qualsiasi altra ponderazione degli interessi si rivela quindi superflua. Se il progetto in questione

interviene soltanto in minima parte sull'oggetto protetto – prevedendo ad esempio di colmare i vuoti con dimensioni modeste o di costruire un padiglione in giardino – non occorre dimostrare l'interesse d'importanza nazionale di questo intervento. È sufficiente procedere a una ponderazione degli interessi ordinaria, anche nel quadro dell'adempimento dei compiti della Confederazione.

Sarnen OW: progetto della Banca cantonale giudicato contrario all'ISOS

Il progetto di ampliamento della Banca cantonale di Obvaldo a Sarnen è stato portato per due volte davanti al Tribunale federale. In una prima decisione, la Corte suprema ha precisato che la realizzazione di un parcheggio sotterraneo in un perimetro di protezione delle acque richiedeva un'autorizzazione disciplinata dal diritto federale della protezione delle acque, quindi era equivalente a un compito della Confederazione. I giudici di Losanna hanno inoltre decretato che il progetto richiedeva una perizia da parte della Commissione federale competente (sentenza del TF del 14 maggio 2014).

La seconda decisione concerneva la questione di sapere se l'intervento sull'oggetto protetto rispondesse a un interesse d'importanza nazionale e se fosse compatibile con gli obiettivi di salvaguardia definiti dall'ISOS. Il Tribunale federale ha sostenuto l'opinione del Tribunale cantonale

amministrativo secondo la quale gli interessi legati alla densificazione verso l'interno (art. 1 cpv. 2 let. a bis LPT) e alla promozione dei trasporti pubblici (art. 3 cpv. 3 let. a, art. 6 cpv. 3 let. b e art. 8a cpv. 1 let. b LPT) erano effettivamente interessi equivalenti o superiori, parimenti d'importanza nazionale. I giudici del Tribunale federale non si sono tuttavia allineati ai giudici cantonali nella valutazione del progetto concreto. Sulla base della perizia della CFNP e della CFMS, hanno ritenuto che, a causa del suo volume e della sua altezza, il progetto non fosse compatibile con gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS. Essi hanno giudicato che un progetto ridimensionato, più rispettoso dell'insediamento, potrebbe rispondere all'interesse di una densificazione, e che il parcheggio sotterraneo potrebbe anche essere realizzato senza il voluminoso edificio progettato in superficie (sentenza del TF del 21 marzo 2017).



L'ampliamento della Banca cantonale di Obvaldo, costruita negli anni 1960, oggi viene ritenuto deturpante. Si prevede la sostituzione con un nuovo stabile. Il volume, l'altezza e il contrasto non hanno tuttavia convinto il Tribunale federale.

Foto: Edith Egger, EspaceSuisse; visualizzazione: Meyer Gadiant Architekten AG

Se l'adempimento di un compito della Confederazione è di competenza della stessa Confederazione, in caso di pregiudizio all'ISOS, l'Ufficio federale della cultura (UFC) decide se occorre la perizia della commissione competente. Se invece è competente il cantone, decide il servizio cantonale competente (art. 7 cpv. 1 LPN).

Se nell'adempimento di un compito della Confederazione l'oggetto protetto può subire un danno oppure se nascono questioni d'importanza fondamentale, è necessaria una perizia da parte della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) o della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) (art. 7 cpv. 2 LPN).

3.3 Densificazione e trasporti pubblici: interessi d'importanza nazionale

Il Tribunale federale ha riconosciuto alla densificazione e alla promozione dei trasporti pubblici un'importanza nazionale (cfr. riquadro «Sarnen OW»). Ha tuttavia precisato che un interesse nazionale generale nei confronti della densificazione non basta per giustificare un intervento in un insediamento d'importanza nazionale. In effetti, pure l'interesse legato a questo intervento dovrebbe essere d'importanza nazionale. Perciò, anche in questo caso, occorre procedere alla ponderazione degli interessi in due tempi descritta in precedenza. Se l'interesse legato alla densificazione prevalesse automaticamente, la protezione degli insediamenti decadrebbe e non rimarrebbe quindi altro che abrogare l'ISOS.

Rüti ZH: niente stabile di sette piani ai limiti del centro storico

Nel 2005, l'assemblea comunale di Rüti ZH aveva approvato il piano particolareggiato «Stadtzentrum Rüti», che prevedeva la realizzazione di quattro case plurifamiliari in zona centro («Zentrumszone») e di una torre residenziale di sette piani in zona centro storico II («Kernzone»), al limite del nucleo storico della località. Il principale oggetto del contenzioso era l'edificio di sette piani a tetto piano alto 22 metri. I giudici del TF hanno giudicato lo stabile discutibile, poiché, in zona centro storico II, il regolamento edilizio comunale ammette solo edifici con tetto a due falde di un'altezza massima di 9,5 metri. La differenza tra la torre progettata e il regolamento ordinario risultava perciò troppo elevata.



Ingresso del parcheggio, casa rossa e casa con il tetto a due falde nella zona del centro storico II di Rüti a oggi. Su questo terreno il progetto originale prevedeva un parcheggio e una torre. Foto: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

Il Tribunale federale ha criticato soprattutto il fatto che le autorità non avessero tenuto sufficientemente conto dell'ISOS e degli obiettivi di salvaguardia relativi all'insediamento. I giudici supremi hanno precisato che, conformemente agli art. 1-6 LPT, gli inventari federali fossero importanti anche per gli studi di pianificazione cantonali e comunali.

Per natura, secondo la Corte suprema, questi inventari equivalgono a piani settoriali e concezioni ai sensi dell'articolo 13 LPT. Devono quindi essere tenuti in considerazione dai cantoni e dai comuni, cosa che il comune di Rüti non aveva fatto in maniera sufficiente (DTF 135 II 209 del 1° aprile 2009).



Operazione «Stadtzentrum» a Rüti: la torre progettata – e rifiutata – nella zona del centro storico II. Fonte: Beat Ernst

3.4 L'importanza dell'ISOS nel quadro dei compiti cantonali e comunali

Nei casi che non rientravano tra i compiti della Confederazione, l'importanza dell'ISOS per i cantoni e i comuni è stata per molto tempo poco chiara. Il Tribunale federale ha definito la situazione nel 2009 in una decisione relativa al comune zurighese di Rüti (cfr. riquadro). L'oggetto del contenzioso era un piano particolareggiato in un perimetro di protezione ISOS. I giudici di Mon Repos hanno ritenuto che l'ISOS costituisca una base pianificatoria e che quindi anche cantoni e comuni dovessero tener conto dell'inventario.

Che cosa si intende per «tener conto» dell'ISOS, si evince da un lato dalla decisione Rüti e, dall'altro, da una decisione con-

cernente un quartiere di ville nella città di Sciaffusa. Nel caso di Rüti, si trattava di un'operazione immobiliare nel nucleo storico. Il ricorso interessava uno stabile residenziale di sette piani progettato nel passaggio tra il centro storico e i quartieri moderni. Secondo la Corte suprema, le autorità incaricate della pianificazione non avevano tenuto in sufficiente considerazione l'ISOS, da qui il rifiuto del progetto. In assenza del compito della Confederazione, affinché l'ISOS venga tenuto in dovuta considerazione, è sufficiente procedere a una ponderazione degli interessi ordinaria ai sensi dell'articolo 3 OPT.

Il caso di Sciaffusa (cfr. riquadro) concerneva un progetto di densificazione in un quartiere di ville. Il Tribunale federale ha respinto un ricorso inoltrato contro i nuovi edifici progettati in un parco. Secondo i giudici supremi, le autorità avevano esa-

minato diverse varianti di densificazione e la soluzione scelta garantiva un'integrazione armoniosa dei nuovi stabili nel parco e nei suoi dintorni. Queste due sentenze dimostrano che le autorità dispongono di un certo margine di valutazione nell'applicazione dell'ISOS.

L'inventario descrive da un punto di vista tecnico il valore di un insediamento. Esso rappresenta quindi un aiuto alla valutazione nell'ambito della ponderazione degli interessi in causa. Non pregiudica tuttavia il risultato di questa ponderazione e non implica in alcun caso – come si sente affermare talvolta – la messa sotto una campana di vetro di un perimetro, impedendo così qualsiasi trasformazione. L'ISOS aiuta a valutare e ponderare i diversi interessi che intervengono in un progetto dal punto di vista della protezione degli insediamenti. In caso di contestazione, il Tribunale federale interviene soprattutto quando con-

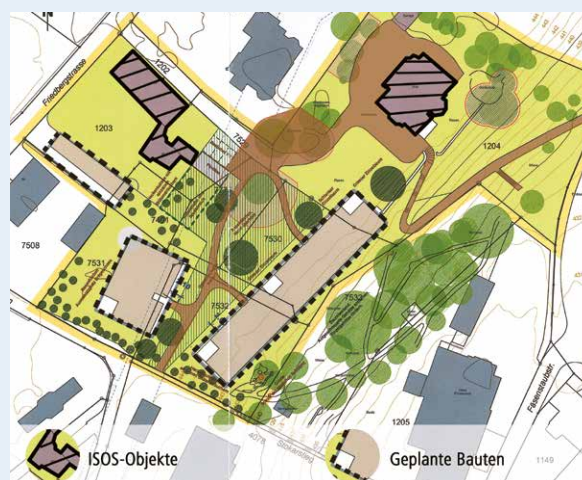
stata che, in una decisione pianificatoria, un comune ha omissso di prendere in considerazione l'inventario, oppure lo fa in maniera insufficiente.

La protezione di cui beneficiano gli oggetti inventariati è tuttavia più marcata in caso di adempimento di un compito della Confederazione rispetto all'adempimento di un compito cantonale o comunale. Nel primo caso, in effetti, la LPN esige – come indicato sopra – che l'oggetto in questione venga conservato intatto o, perlomeno, salvaguardato per quanto possibile. In questo caso, invece di una ponderazione degli interessi ordinaria ai sensi dell'art. 3 OPT, conviene seguire la procedura in due tempi descritta sopra (cfr. schema pag. 15).

Sciaffusa: densificazione di un quartiere di ville giudicata ammissibile

Il Consiglio comunale della città di Sciaffusa, su richiesta dei proprietari, aveva emanato un piano di quartiere nel quartiere di ville «Steig». Una vicina aveva contestato questo piano dinanzi al Tribunale cantonale, che aveva approvato il ricorso e annullato le decisioni delle precedenti istanze. Il Tribunale federale, chiamato in causa, ha a sua volta annullato la decisione del Tribunale cantonale per violazione dell'autonomia comunale. Per il perimetro «Steig», l'ISOS impone di conservare integralmente tutti gli edifici, parti dell'impianto, spazi liberi nonché di eliminare gli elementi perturbanti (obiettivo di salvaguardia A). Il piano di quartiere prevedeva la conservazione della villa Steig e dei suoi dintorni, ma anche la costruzione di stabili residenziali di notevoli dimensioni ai margini del parco. La commissione urbanistica della città aveva espresso una valutazione globalmente positiva del piano di quartiere, e il servizio dei monumenti storici non aveva sollevato alcuna obiezione. I giudici di Mon Repos sono giunti alla conclusione che il piano in questione permetteva un'integrazione armoniosa delle nuove costruzioni nel parco. Essi hanno rimproverato al Tribunale cantonale di aver sostituito la sua soluzione alla decisione obiettivamente difendibile del comune e di aver così violato l'autonomia comunale. La Corte suprema ha precisato che l'autorità pianificatoria comunale dispone di un'importante libertà di decisione e di valutazione, qualora si tratti di adottare

un piano particolareggiato e di esaminare se questo piano permette di ottenere una migliore soluzione urbanistica e architettonica. L'autorità di ricorso avrebbe dovuto perciò dar prova di una certa riserva nell'analisi della decisione di pianificazione comunale. Basandosi quest'ultima su una valutazione pertinente delle circostanze determinanti, l'istanza di ricorso avrebbe dovuto rispettarla (sentenza del TF del 6 gennaio 2015).



Il piano di quartiere «Steig» con la villa protetta e la casa allungata dell'architetto Walter Henne, nonché con i nuovi edifici progettati nel parco. Illustrazione: Jérémie Poux, EspaceSuisse

3.5 Ruolo dell'ISOS nella procedura di rilascio della licenza edilizia

Nella procedura di rilascio della licenza edilizia, il margine di manovra di cui dispone l'autorità per tener conto dell'ISOS è più ridotto rispetto ai piani regolatori e ai piani particolareggiati. Il richiedente che inoltra una domanda di costruzione per un progetto in una zona edificabile può in linea di massima pretendere che l'autorizzazione gli venga rilasciata se gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione e alle altre disposizioni giuridiche applicabili (art. 22 LPT).

Affinché l'ISOS possa esplicare i suoi effetti, deve essere attuato in modo vincolante per i proprietari nei piani e negli atti legislativi cantonali e comunali. Se questo non viene fatto, o solo in maniera insufficiente, come nel caso di Muttenz BL (cfr. riquadro), le possibilità di tenere in dovuta considerazione l'ISOS in fase di autorizzazione di costruzione sono minime.

Se gli obiettivi di salvaguardia non sono stati concretizzati nel piano regolatore, o solo in maniera insufficiente, talvolta è possibile farlo nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia. In particolare in presenza di concetti giuridici indeterminati, quali ad esempio una buona integrazione delle costruzioni nell'insediamento, come richiesto da una clausola di estetica o qualora le autorità dispongano di un certo margine nel quadro della ponderazione degli interessi. È il caso quando un progetto richiede un'autorizzazione eccezionale. → 5

Se tuttavia le circostanze sono considerevolmente cambiate, s'impone un adeguamento del piano regolatore. In questo caso, l'autorità potrà emanare, per un perimetro definito, una zona di pianificazione all'interno della quale possono essere autorizzate soltanto le costruzioni che non ostacolano la futura utilizzazione del suolo.

L'influsso dell'ISOS nella procedura di autorizzazione edilizia è tuttavia maggiore se si tratta dell'adempimento di un compito della Confederazione, poiché in questo caso le prescrizioni sono direttamente applicabili (cfr. sentenza del TF Altendorf SZ, → 3.1).

Muttenz BL: applicazione insufficiente dell'ISOS nel piano regolatore

Nel comune di Muttenz BL, era stata inoltrata una domanda di costruzione per una casa monofamiliare in legno nel cortile o giardino di un lotto (chiamato «Hofstatt») della zona del centro. Una vicina si era opposta invano al progetto, spingendosi fino al Tribunale federale. I giardini di questo lotto in passato venivano utilizzati per coltivare frutta e verdura nonché per allevare piccoli animali. Venivano spesso costruite piccole casette in legno. Nel 1986, la Hofstatt è stata inventariata nell'ISOS con un obiettivo di salvaguardia «a» («Conservazione della destinazione d'uso quale area coltivata o libera») e classificata nella categoria di rilievo «a» («Parti irrinunciabili dell'insediamento: superfici inedificate o caratterizzate da edifici adeguati alle caratteristiche originarie dell'area»). Il regolamento comunale delle zone del 2008 teneva conto soltanto in misura limitata degli ambiziosi obiettivi di protezione dell'ISOS. Consentiva la costruzione di edifici all'interno della Hofstatt se realizzati in legno, in un'architettura contemporanea che proponesse un'interpretazione del nucleo locale e si distinguesse visibilmente nella forma e nel carattere dalla zona residenziale contigua. L'utilizzazione e la forma architettonica autorizzate non dovevano alterare il carattere della Hofstatt. Visto che il regolamento comunale sostanzialmente non escludeva tuttavia le nuove costruzioni nella Hofstatt, e che il progetto si integrava bene nell'insediamento, la vicina non poteva impedire la realizzazione avvalendosi dell'ISOS (sentenza del TF del 24 agosto 2016).

4 Esempi

4.1 Cambiamento di destinazione di una zona di pubblica utilità in zona di abitazione, Metzerlen-Mariastien SO

Il comune di Metzerlen si situa su un altipiano, tra il Geissberg a nord e il Blauen a sud, a una quindicina di chilometri a sud-ovest di Basilea. Un'imponente chiesa parrocchiale domina il centro del paese, che comprende numerose case contadine tradizionali. Il versante situato proprio dietro la chiesa e il cimitero non è edificato. Più lontano, a monte, si trovano i nuovi quartieri. A differenza delle località situate a nord-est, Metzerlen non è collegata a Basilea dalla linea del tram, motivo per cui l'insediamento si è sviluppato in modo meno dinamico. Il comune intende tuttavia mettere a disposizione dei terreni edificabili attrattivi.

4.1.2 Indicazioni dell'ISOS e attuazione nel regolamento edilizio comunale

L'ISOS (anno di rilevamento 2009) definisce un intorno circoscritto I-Ci I che confina, con il perimetro edificato P1 comprendente la chiesa (1.0.7) e, a est e ovest, i gruppi edilizi G 0.1 e G 0.2. L'intorno circoscritto I-Ci I è descritto come una parte indispensabile dell'insediamento e come una striscia di separazione importante tra la chiesa e i nuovi quartieri. L'obiettivo di salvaguardia «a» esige che venga attribuito alla zona non edificabile. L'ISOS raccomanda un divieto di costruzione assoluto per il prato che si trova dietro al cimitero.

Nel piano delle zone del 1999, il perimetro edificato P1 e i gruppi edilizi G 0.1 e G 0.2 sono assegnati alla zona centro a due piani (marrone), proprio come i terreni situati a est della chiesa. La zona di protezione dell'insediamento comprende tutto il centro storico e si estende, a sud del cimitero, attraverso la zona di pubblica utilità (linea tratteggiata). La maggior parte dell'intorno circoscritto I-Ci I si situa in questa zona (in grigio).



Estratto della carta nazionale 1:25 000, con il versante non edificato a sud della chiesa (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

Nella parte orientale dell'I-Ci I, una sottile striscia di terreno oggi è classificata come lotto / zona da mantenere libera da costruzioni («Hofstattzone/Freihaltezone»), nella quale sono ammesse piccole costruzioni destinate alla detenzione di animali e al giardinaggio (regolamento edilizio del 2010/11).

4.1.3 Progetto di cambiamento di destinazione in seno all'I-Ci I dell'ISOS

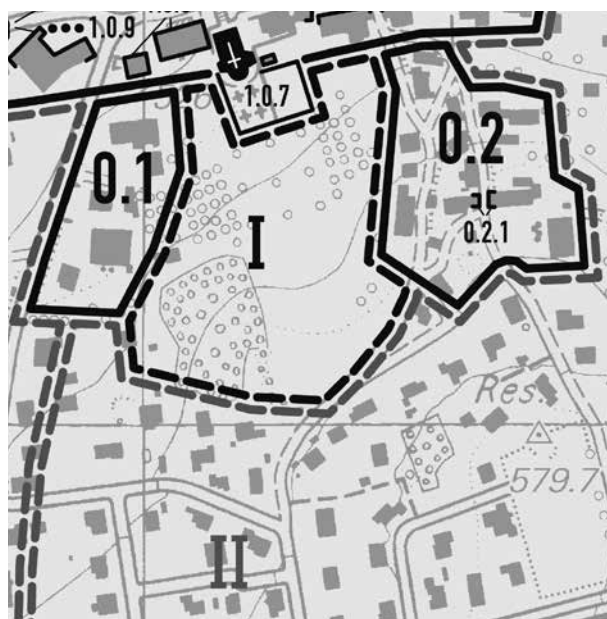
Il comune di Metzlerlen-Mariastein intende offrire terreni attrattivi per la costruzione di case monofamiliari e promuovere lo sviluppo del centro storico.

In assenza di esigenze prevedibili per la zona di utilità pubblica delimitata a sud dalla chiesa, il comune intende riclassificare in zona di abitazione una parte della zona di utilità pubblica nonché una parte della zona – topograficamente molto esposta – da mantenere libera da costruzioni. Il cantone si è dimostrato critico nei confronti di questo cambiamento di destinazione.

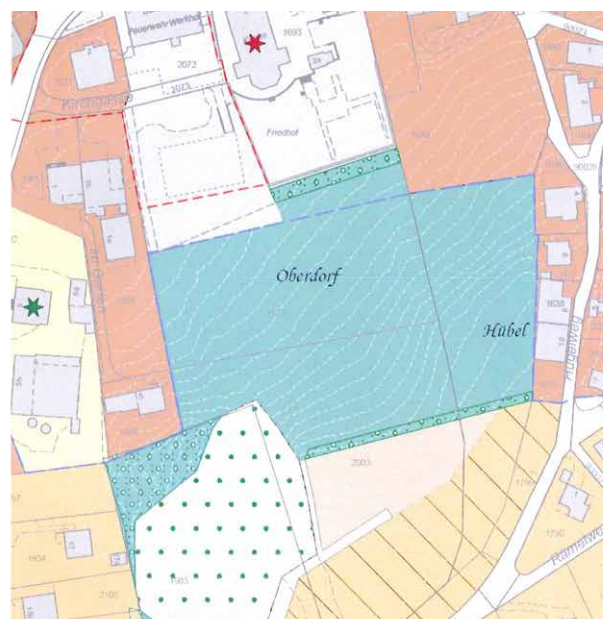
4.1.4 Considerazioni

Il cambiamento di destinazione auspicato contravviene all'obiettivo di salvaguardia dell'ISOS. Finora, l'interesse pubblico legato alla non-costruzione del settore veniva bypassato con la giustificazione secondo la quale la realizzazione di costru-

zioni – e installazioni di utilità pubblica al centro del villaggio, proprio accanto alla chiesa e al municipio, era preponderante. Un argomento che verrebbe a cadere con un cambiamento di destinazione del settore in zona di abitazione. All'interesse pubblico legato alla preservazione di questa superficie per motivi di protezione dell'insediamento si opporrebbe quindi soltanto l'interesse legato all'estensione della zona di abitazione. Ma una tale estensione sarebbe ammissibile soltanto se tutte le riserve disponibili nella zona edificabile fossero esaurite e se si potesse dimostrare la necessità di un'espansione della zona di abitazione. Qualora queste due condizioni fossero soddisfatte, si tratterebbe di chiarire se, altrove, non esistono superfici adatte a un azionamento che non contravvengono, o solo in lieve misura, agli obiettivi di protezione dell'insediamento. Nell'ambito della ponderazione degli interessi, andrebbero privilegiate queste superfici. Idealmente, l'analisi globale dell'estensione e della localizzazione delle zone edificabili dovrebbe essere effettuata nel quadro di una revisione totale della pianificazione locale. L'elaborazione preliminare di linee guida territoriali permetterebbe di tracciare sommariamente gli orientamenti in materia di sviluppo e di prefigurare le disposizioni del futuro piano regolatore.



Estratto della carta ISOS, con la chiesa parrocchiale (1.0.7) e l'intorno circoscritto I-Ci I. Fonte: ISOS no 3167 (2009)



Proposta del comune: classificazione di una parte dell'intorno circoscritto I-Ci I in zona edificabile. Nuove zone di abitazione W2 (in blu scuro tratteggiato) e W1 (in rosa). Fonte: comune di Metzlerlen-Mariastein

4.2 Cambiamento di destinazione del sedime di una vecchia cartiera, Balsthal SO

4.2.1 Situazione

Storicamente, Balsthal costituiva una tappa importante sulla strada dei passi tra l'Oberen Hauenstein e il Passwang. A partire dalla metà del XIX secolo, due aziende determinarono la crescita della località, contribuendo così allo sviluppo economico della regione: la cartiera Tela e la ferriera von Roll, nella Innere Klus. La realizzazione dell'asse ferroviario Oensingen-Balsthal nel 1899 diede nuovi impulsi alla località. Le elevate attese dell'epoca spiegano le dimensioni generose della stazione e del suo fascio di binari. L'industria attraversò alti e bassi fino alla recessione degli 1970, che colpì duramente Balsthal. L'impresa metallurgica e la cartiera ridussero e delocalizzarono la loro produzione. L'area Tela è per la maggior parte dismessa, ma si prevede di continuare la produzione della carta nello stabilimento centrale. Il nucleo storico di Balsthal soffre per il traffico intenso; molti negozi sono vuoti. Dopo una lunga fase di stagnazione, all'esterno del centro storico oggi si stanno costruendo nuove case plurifamiliari e il traffico pendolare fuori dalla valle è notevole.



Estratto della Carta nazionale in scala 1:25 000, con l'area della cartiera (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

4.2.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Nell'ISOS (rilevamento del 2009), l'insediamento è stato inserito nella categoria «cittadina/borgo». Questo esempio si concentra sul sedime della vecchia cartiera di Balsthal (perimetro edificato P5), che comprende stabilimenti di produzione e stoccaggio nonché stabili amministrativi costruiti tra il 1883 e la metà del XX secolo. Gli elementi menzionati nell'inventario sono la linea ferroviaria Oensingen-Balsthal, inaugurata nel 1899 (5.0.1), la piccola torre dal tetto a padiglione visibile da lontano (5.0.2) e la ciminiera della fabbrica in mattoni rossi (5.0.3). All'interno del perimetro edificato P5, ai piedi di un pendio prativo, si trova il gruppo edilizio G 5.1, che comprende alcuni vecchi stabili amministrativi e residenziali e una villa. Merita una menzione speciale il lungo edificio industriale e amministrativo con il tetto a padiglione e gli abbaini (5.1.1). Il perimetro edificato P5 è abbinato a un obiettivo di salvaguardia C, il gruppo edilizio G 5.1 a un obiettivo di salvaguardia A. Nel piano delle zone del 2003, il perimetro edificato P5 è classificato quasi per intero nella zona industriale. La parte del gruppo edilizio G 5.1 situata a sud-est del Tiergartenweg è classificata in zona di abitazione, l'appendice nord in zona centro. Dato che la cartiera era ancora in piena attività al momento dell'allestimento del piano delle zone, per questo comparto gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS non stati ulteriormente precisati.

4.2.3 Cambiamento di destinazione del sedime della cartiera

La zona industriale abbandonata sul sedime della vecchia cartiera, di una superficie di circa cinque ettari, racchiude un immenso potenziale di sviluppo dell'insediamento verso l'interno. Il comune è consapevole dell'importanza strategica del settore. Nelle linee guida territoriali del 2014 si legge quanto segue:

Miriamo a garantire, mediante misure architettoniche e pianificatorie, un'integrazione adeguata delle aziende industriali e artigianali nel centro del villaggio. Il sedime della cartiera presenta un potenziale di utilizzazione particolarmente diversificato (abitazione – attività economiche – tempo libero – cultura), il cui sfruttamento deve essere pianificato in funzione dei futuri sviluppi (tenendo conto dello studio strategico di Rolf Mühlenthaler, Berna). In questo contesto, gli stabili attrattivi esistenti devono essere conservati. Occorre rafforzare globalmente il carattere «insulare» dell'area della cartiera.

Misure possibili [versione accorciata, ndr]:

- A corto termine: coordinamento dello sviluppo in dialogo con i proprietari, tenendo conto delle loro esigenze
- A corto e medio termine: apertura del sedime della cartiera e analisi delle possibilità di accogliere attività transitorie
- A corto, medio e lungo termine: attuazione di misure di pianificazione destinate a promuovere l'utilizzazione mista sul sedime della cartiera
- A corto, medio e lungo termine: analisi delle possibili misure architettoniche per valorizzare il ruscello Augst nel settore della cartiera.

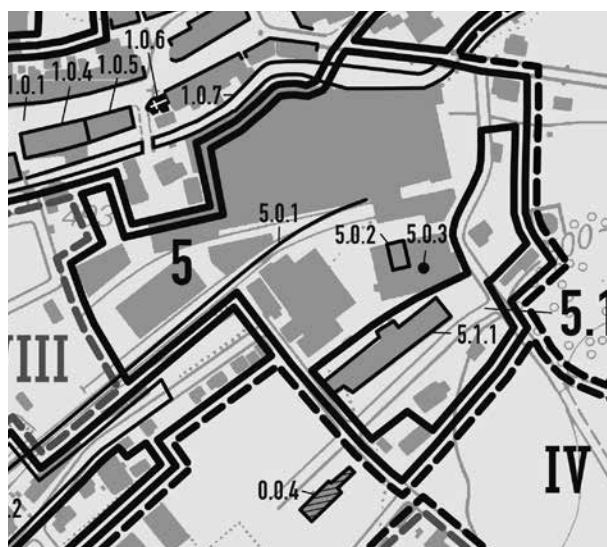
4.2.4 Considerazioni

Anche con una densità moderata, l'area della cartiera può accogliere alloggi e locali di lavoro per oltre 500 persone. Questa superficie basterebbe per assorbire una crescita, auspicata dal comune, di 30 nuovi abitanti all'anno su un periodo prolungato. Visto che il piano di utilizzazione finora non è stato adeguato, possono essere presi facilmente in considerazione gli obiettivi dell'ISOS. Essi potranno addirittura servire da faro per lo sviluppo di un quartiere con un'identità specifica.

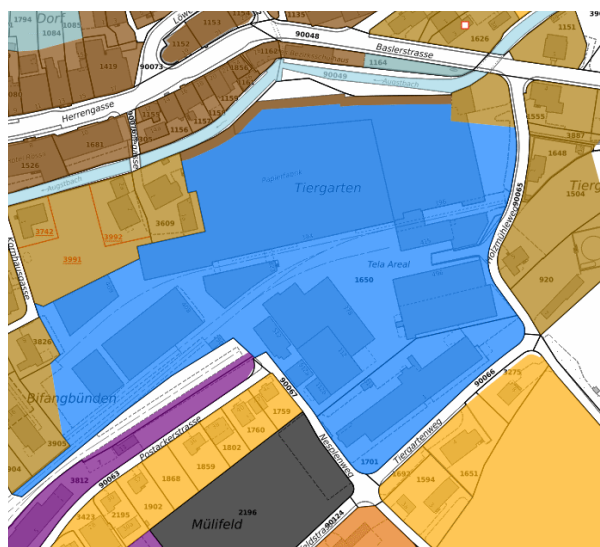
Si tratterà innanzitutto di determinare se lo sviluppo futuro dell'area implicherà dei compiti della Confederazione (ad es. in materia di protezione delle acque) e, se del caso, se questi avranno un influsso sul margine di manovra del comune. Gli elementi dal valore riconosciuto (edifici caratteristici, vie di comunicazione storiche ecc.) potranno altresì essere integrati come elementi di riferimento negli studi di pianificazione. La ricerca di un buon equilibrio tra nuove costruzioni e stabili da conservare deve rappresentare una priorità, sia per la loro architettura, sia per la loro utilizzazione.



Lo stabile amministrativo della cartiera è menzionato nell'ISOS in quanto elemento eminente. Fonte: balsthal-collector



Estratto della carta ISOS, con il sedime della cartiera nel perimetro edificato P5 e il gruppo edilizio G 5.1. Fonte: ISOS no 3075 (2009)



Estratto del piano delle zone del comune di Balsthal, con la zona industriale della cartiera (in blu). Fonte: comune di Balsthal, piano delle zone, 2003

4.3 Pianificazione guida vincolante per le autorità a Brunnen, comune di Ingenbohl SZ

4.3.1 Situazione

Brunnen, per secoli importante piazza commerciale sulle rive del lago dei Quattro Cantoni, a partire dalla metà del IX secolo ha conosciuto un notevole sviluppo turistico, di cui sono tuttora testimoni gli alberghi di lusso sul lungolago. Nel nucleo e lungo gli assi stradali che conducono a Gersau ed a Svitto, vennero costruiti numerosi edifici legati al turismo fiorentino. Il calo dei pernottamenti negli ultimi decenni ha provocato un rallentamento dello sviluppo nel settore edile e un deterioramento insidioso del centro di Brunnen. Da qualche anno, tuttavia, gli investimenti riprendono. Nel 2014 e nel 2015 alcuni ricorsi hanno bloccato determinati progetti, spingendo il comune a reagire.

4.3.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

L'ISOS (rilevamento del 1975/87) suddivide l'antica località portuale in due perimetri edificati: a sud del Leewasser, il perimetro edificato P1, con un obiettivo di salvaguardia A, a nord del fiume, il perimetro edificato P2, con un obiettivo di salvaguardia B. Contiguo al perimetro edificato P1, l'intorno circoscritto I-Ci I, con un obiettivo di salvaguardia «a», comprende i grandi alberghi, le banchine e il lungolago alberato. A est e ovest del centro si estendono due quartieri residenziali e industriali del XIX secolo (G 0.1 e G 0.2, obiettivo di salvaguardia B). Il parco del Parkhotel, assegnato all'intorno circoscritto I-Ci III

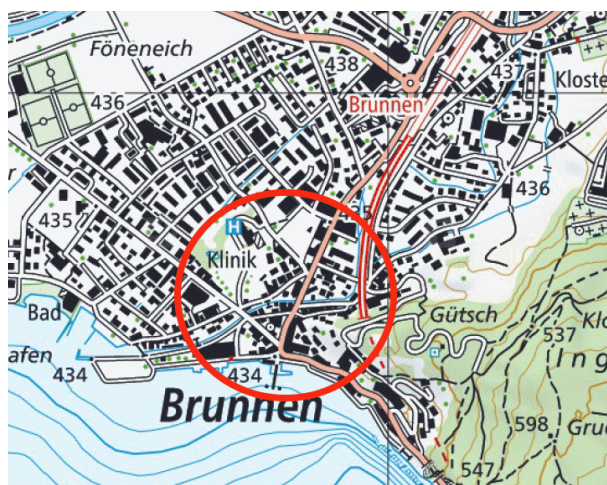
con un obiettivo di salvaguardia «a», costituisce un importante spazio verde nel nucleo. I perimetri edificati P3 e P4 comprendono le estensioni del villaggio lungo le strade che escono dall'agglomerato.

Fino a poco tempo fa, il piano delle zone del 2003 rifletteva soltanto in maniera molto generale l'importanza dell'insediamento di Brunnen. L'articolo 44 del regolamento edilizio comunale si limitava a esigere che l'ISOS venisse preso in considerazione nei progetti di costruzione. Soltanto gli edifici iscritti nell'Inventario cantonale delle costruzioni e degli oggetti protetti (KIGBO) beneficiavano espressamente di una protezione. Nel frattempo, il Consiglio comunale ha elaborato, quale fase intermedia destinata a servire da test, una pianificazione guida vincolante per le autorità. In vigore dal 1° ottobre 2016, questa pianificazione tiene conto dell'insediamento, indicandone le possibilità di sviluppo. Riprende le raccomandazioni dell'ISOS e formula, all'interno delle diverse zone edificabili, degli obiettivi differenziati concernenti la conservazione delle costruzioni e degli spazi non edificati nonché il livello di qualità richiesto per le nuove realizzazioni. In una fase successiva, in base alla pianificazione guida vincolante per le autorità, verrà emanato un piano delle zone del nucleo, zona che non include l'area del Parkhotel.

4.3.3 Progetto di costruzione all'interno del perimetro edificato P1

Una società immobiliare progettava di demolire due vecchie palazzine di tre piani situate nel perimetro edificato P1 (obiettivo di salvaguardia A) e di sostituirle con un nuovo stabile di otto appartamenti con un parcheggio sotterraneo di 14 posti. Nel 2014 il comune aveva rilasciato la licenza edilizia richiesta, tuttavia annullata poco dopo dal Consiglio di Stato, precisando che, qualora il committente desiderasse inoltrare un nuovo progetto, quest'ultimo avrebbe dovuto conformarsi alle esigenze applicabili in materia di protezione degli insediamenti.

Prima ancora del rilascio della licenza edilizia, il servizio cantonale dei monumenti storici aveva espresso alcune riserve concernenti il progetto inoltrato. Il Tribunale cantonale amministrativo aveva confermato l'annullamento della licenza, osservando che il comune avrebbe dovuto effettuare una riflessione sui vari punti di vista espressi, cosa che non era stata fatta. Più gli interessi in materia di protezione si allontanano dalla dimensione locale, più si riduce la libertà di decisione del comune.



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il nucleo locale (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

Nel caso specifico, si trattava di un insediamento d'importanza nazionale, e il progetto si situava in una sottosuperficie abbinata all'obiettivo di salvaguardia più elevato.

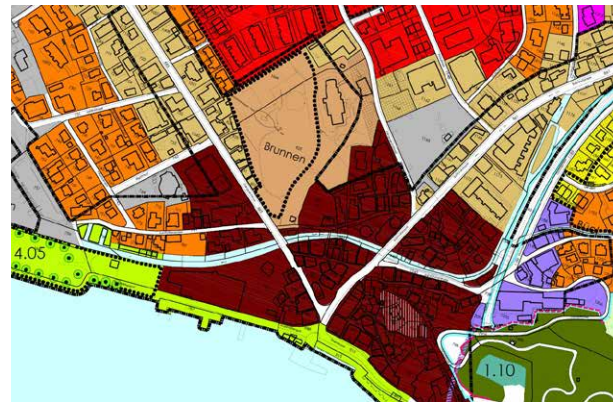
Questo e altri casi giuridici hanno indotto il comune ad elaborare prioritariamente un piano delle zone del centro, a definire con precisione gli interessi pubblici in gioco e a garantire una certa sicurezza dei piani per i proprietari e le autorità.

4.3.4 Considerazioni

È evidente che la pianificazione del territorio attualmente in vigore tiene poco conto degli interessi legati alla protezione degli insediamenti. Il comune ha optato per una procedura in due tempi per chiarire la situazione e garantire la trasparenza auspicata. La pianificazione guida vincolante per le autorità, elaborata di recente, serve da base per la realizzazione di un piano delle zone del centro e da strumento transitorio fino all'adozione di questo piano. Essa soddisfa perfettamente queste due funzioni. Le indicazioni fornite, basate sull'ISOS, essendo materialmente e geograficamente differenziate, sono comprensibili per i proprietari, il che migliora la certezza del diritto. Le esperienze fatte potranno essere prese in considerazione al momento della revisione del piano delle zone e del regolamento edilizio comunale.



Estratto della carta ISOS, con il nucleo storico (perimetri edificati P1 e P2), i gruppi edilizi G 0.1 e G 0.2, nonché la riva del lago con i suoi alberghi (intorno circoscritto I-Ci I). Fonte: ISOS no 3242 (1975/87)



Piano delle zone in vigore con la zona del centro (in marrone scuro), i perimetri sottoposti al piano di quartiere dettagliato (a puntini neri) e i perimetri di protezione degli insediamenti (a tratti e punti).

Fonte: comune di Ingenbohl, piano delle zone «insediamento», 2003



Uno dei numerosi progetti in corso nella parte che compone l'insediamento inventariato nell'ISOS. Foto: Mark Burkart



Progetto di piano delle zone del centro di fine 2016 con le costruzioni protette (in rosso) e degne di essere conservate (in giallo), le superfici da mantenere libere (in verde chiaro) e gli allineamenti obbligatori (a tratti e punti rossi). Fonte: comune di Ingenbohl, 2016

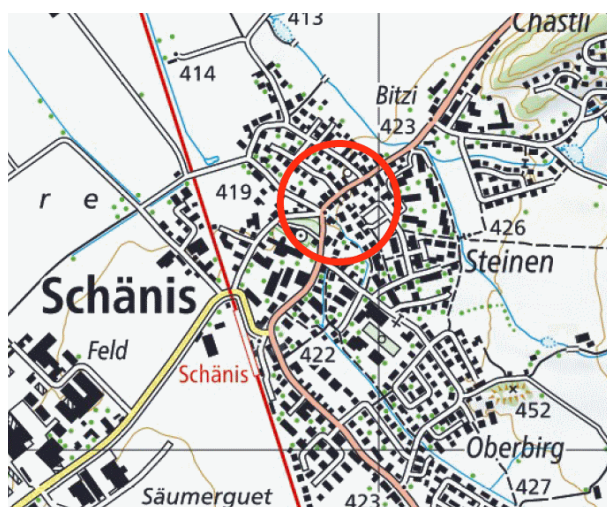
4.4 Piano particolareggiato «Unterdorf», Schänis SG

4.4.1 Situazione

Schänis, villaggio-strada situato ai margini della piana della Linth, era il capoluogo dell'antica signoria di Gaster. L'antica abbazia, il municipio e la piazza antistante caratterizzano il nucleo storico. Nella parte bassa del villaggio, gli edifici costruiti lungo la strada verso Kaltbrunn e la Gallusturm – una torre romanica – formano un paesaggio edificato imponente. Il passaggio attraverso la località, stretto e molto frequentato, svaluta attualmente gli edifici lungo la strada. Negli ultimi decenni, in questo settore sono stati effettuati ben pochi investimenti.

4.4.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Nell'ISOS (rilevamento del 2006), la parte bassa del villaggio di Schänis è attribuita al perimetro edificato P1, che circonda a sud-ovest il gruppo edilizio dell'abbazia (G 0.1) e segue a nord-est la strada che porta a Kaltbrunn. Alla parte bassa del villaggio e all'abbazia è stato attribuito un obiettivo di salvaguardia A. Le facciate sulla strada degli edifici nella parte bassa del villaggio, che delimitano chiaramente lo spazio strada, sono elementi segnalati. La Gallusturm (I.0.1) e la casa signorile Steiner (I.0.2), che segna il limite nord-est della parte bassa del villaggio, sono indicati quali elementi eminenti.



Estratto della Carta nazionale in scala 1:25 000, con la parte bassa del villaggio (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

Dal 1997, Schänis sottostà a un regolamento comunale di protezione che designa la parte bassa del villaggio («fila di case lungo l'asse nord della strada principale») come un perimetro edificato da proteggere. Le disposizioni di protezione corrispondenti esigono che l'aspetto dell'insediamento venga preservato. In linea di massima sono ammissibili demolizioni, ma i nuovi edifici e impianti devono integrarsi perfettamente nel comprensorio insediativo. La Gallusturm e la casa Steiner vengono definite come oggetti culturali protetti.

Il piano delle zone di Schänis è stato allestito nel 1996 e sottoposto a revisione nel 2012. Nella parte bassa del villaggio, il perimetro edificato P1 dell'ISOS è assegnato alla zona centro R2, che autorizza due piani fuori terra. Attorno alla Gallusturm è delimitata una zona verde ricreativa.

Le disposizioni relative alla zona centro esigono una buona integrazione delle nuove costruzioni e delle trasformazioni nell'insediamento. Un'autorizzazione alla demolizione può essere rilasciata soltanto a condizione di edificare una nuova costruzione la cui realizzazione è garantita, oppure se l'assenza di costruzioni sostitutive non compromette l'insediamento, oppure se risponde a un interesse pubblico. Per le nuove costruzioni e trasformazioni progettate in zona centro, si raccomanda di sollecitare un preavviso da parte dell'autorità competente.

Nella parte bassa del villaggio, i lavori di riqualifica dell'insediamento richiedono la presa in considerazione di svariate condizioni quadro importanti, in particolare la protezione dell'insediamento, lo spazio esiguo a disposizione, l'intensità del traffico di transito, le norme giuridiche in materia di protezione contro il rumore nonché gli aspetti economici. Una demolizione e ricostruzione rappresenta una soluzione molto impegnativa, sia per i committenti che per le autorità chiamate a rilasciare la licenza.

4.4.3 Piano particolareggiato «Unterdorf»

La concentrazione della proprietà fondiaria su pochi proprietari ha fatto sì che fossero il proprietario principale e il comune a promuovere una riflessione sullo sviluppo della parte bassa del villaggio. Uno studio commissionato dal comune ha indicato alcune prime proposte di soluzione per una riqualifica dell'insediamento. Il perimetro considerato era più ampio rispetto ai terreni del proprietario principale.

Sulla base di questo studio preliminare, gli interessati hanno elaborato un piano particolareggiato che stabilisce l'ordine, il volume e la posizione dei nuovi stabili autorizzati. L'allinea-

mento delle facciate sulla strada è stato mantenuto, in particolare perché l'esiguità dello spazio strada ha di per sé un effetto di moderazione del traffico.

Il piano prevede anche un parcheggio sotterraneo collettivo, delle aree di costruzione per i balconi e le trombe delle scale nonché dei sentieri per i pedoni.

4.4.4 Considerazioni

A Schänis, gli interessi in materia di protezione dell'insediamento vengono presi in considerazione nel regolamento di protezione dell'insediamento e nelle disposizioni applicabili alla zona centro. Questo regolamento è tuttavia anteriore al rilevamento ISOS, quindi le disposizioni corrispondenti sono troppo generiche e soddisfano in modo molto vago le esigenze dell'ISOS in materia di salvaguardia della sostanza. Saranno quindi necessari ulteriori chiarimenti.

La problematica della parte bassa del villaggio è complessa. Lo strumento del piano particolareggiato permette di riunire e ponderare i vari interessi. Questo documento rappresenta una base giuridica affidabile per la riqualifica dell'insediamento. L'elaborazione di un piano di questo tipo dimostra che il comune ha riconosciuto tempestivamente la complessità della situazione e le opportunità offerte da questo strumento.

La ponderazione globale degli interessi è stata effettuata a livello del piano particolareggiato. Questo strumento permette di rinnovare completamente l'insediamento nella parte bassa



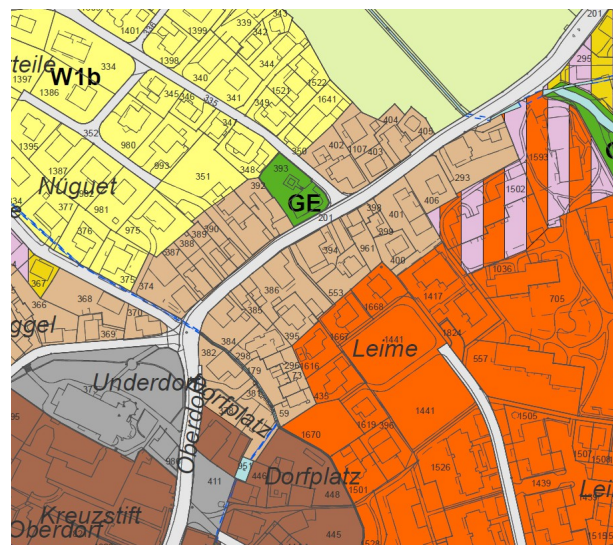
La parte bassa del villaggio di Schänis è caratterizzata dall'esiguità dello spazio strada. Il piano particolareggiato autorizza la costruzione di nuovi edifici sul lato destro della strada. Foto: Philipp Maurer

del villaggio, ma impone il mantenimento della natura storica della strada, garantendo così la conservazione di una caratteristica essenziale dell'insediamento.

La volontà di rimediare ai problemi del rumore e del traffico ha spinto il comune a rivedere al ribasso le esigenze in materia di conservazione della sostanza. L'edificio storico molto esposto all'estremità orientale del perimetro (casa Steiner) avrebbe potuto contribuire alla salvaguardia di questa sostanza, ma purtroppo non è stato designato come elemento eminente degno di protezione nel regolamento relativo alla zona.



Estratto della Carta ISOS, con la parte bassa del villaggio (perimetro edificato P1) e l'abbazia (gruppo edilizio G 0.1). Fonte: ISOS 2816 (2006)



Estratto del piano particolareggiato in vigore per la parte bassa del villaggio («Unterdorf»). Fonte: comune di Schänis, piano delle zone, 2012

4.5 Piano particolareggiato «Untere Bahnhofstrasse», Wil SG

4.5.1 Situazione

Il centro storico di Wil è una cittadina compatta costruita in cima a una collina. Poco distante, transita la linea ferroviaria Winterthur–San Gallo, inaugurata nel 1855. Alla fine del XIX secolo, si svilupparono dei sobborghi tra la stazione e la città vecchia, nonché lungo le strade in uscita dalla cittadina. Questo esempio si concentra sul quartiere della stazione, in particolare sull'insediamento che si estende a sud della Untere Bahnhofstrasse. Nonostante la sua centralità, verso la fine del XX secolo quest'area venne sempre più trascurata. Da qualche anno però suscita nuovamente l'interesse degli investitori. È l'inizio di una profonda trasformazione.

4.5.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Il rilevamento ISOS della cittadina di Wil risale al 2011. Il gruppo edilizio G 7.1, incluso nel perimetro edificato P7, comprende il quartiere residenziale e commerciale della Untere Bahnhofstrasse, caratterizzato da imponenti edifici della fine del XIX e dell'inizio del XX secolo. Il gruppo è abbinato a un obiettivo di salvaguardia A; il suo significato e le sue qualità spaziali e storico-architettoniche sono giudicate preponderanti.

La Untere Bahnhofstrasse collega diagonalmente la stazione con l'importante incrocio Toggenburger-/Sankt Gallerstrasse. Nel mezzo, e in parte anche oltre, si estende la trama ortogonale del quartiere con le sue diagonali costruite in pochi de-

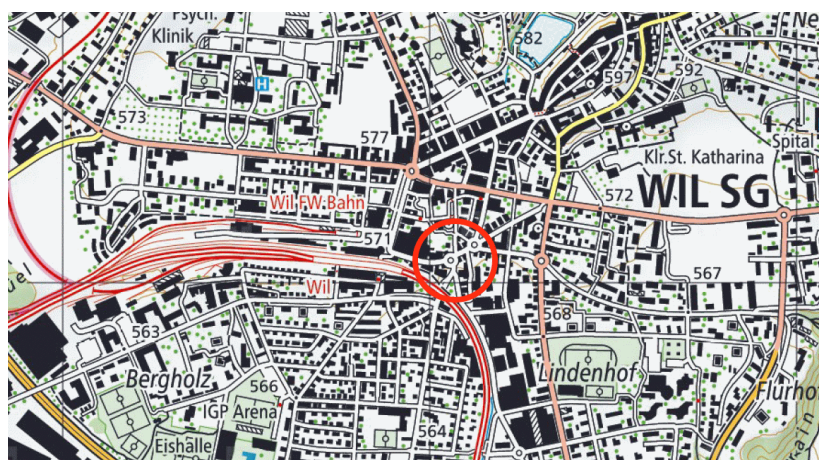
cenni. Il quartiere deve la sua fisionomia soprattutto alla spazialità e al ritmo degli edifici cresciuti lungo le sue strade.

A ovest del gruppo edilizio G 7.1 si estende il perimetro edificato P4, con un obiettivo di salvaguardia C. Il quartiere commerciale Obere Bahnhof-/Zürcherstrasse, che collega la stazione con la città vecchia, presenta tre assi dalle caratteristiche urbanistiche differenti. A sud del gruppo edilizio G 7.1 si trova la parte occidentale del gruppo edilizio G 7.3. L'intorno circoscritto I-Ci I non è rilevante per questo esempio.

Nel piano direttore comunale, essendo posizionato a sud della Untere Bahnhofstrasse, l'insediamento rientra nel «perimetro di sviluppo» del centro città, destinato a registrare una densificazione moderata nei prossimi vent'anni.

Nel piano delle zone, questo stesso insediamento è assegnato alla zona centro R, dove l'intensità dell'utilizzazione del suolo non è limitata. Si esige tuttavia una buona integrazione delle costruzioni. Nel quadro dell'attuale revisione della pianificazione locale, si prevede di assegnare il perimetro di pianificazione alla zona centro R4, dove le costruzioni possono presentare al massimo quattro piani fuori terra e un'altezza al colmo di 17,50 metri.

Il piano delle zone di protezione di Wil, allestito nel 1992, delimita a nord-est del perimetro di pianificazione una zona di protezione dell'insediamento St. Peter, che tiene conto delle prescrizioni dell'ISOS relative al gruppo edilizio G 7.1. Questa zona include anche espressamente la casa Steinbock, situata sull'altro lato della strada, sottolineandone così l'importanza particolare.



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il settore «Untere Bahnhofstrasse» (cerchio rosso).
Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz



Estratto della carta ISOS, con il gruppo edilizio G 7.1 nel settore «Untere Bahnhofstrasse». Fonte: ISOS n° 3013 (2011)

4.5.3 Operazione «Untere Bahnhofstrasse», piano particolareggiato

Nel 2013, la città di Wil ed i proprietari interessati hanno avviato una procedura di mandati di studio paralleli selettiva per determinare la densità edificata più adatta alle caratteristiche urbane dell'insediamento. Il progetto vincente garantiva la densità auspicata sulla piazza della stazione, conservando la casa Steinbock, conformemente alla zona di protezione St. Peter.

In una fase successiva, tuttavia, si è deciso di rinunciare a conservare la casa Steinbock per ottimizzare i piani interrati. Il piano particolareggiato elaborato nel frattempo prevede la sostituzione di questo prestigioso edificio storico con un nuovo stabile che ne reinterpreterà la forma. Nel rapporto di pianificazione, i committenti si dicono convinti «che la nuova forma proposta dagli architetti per lo «Steinbock» rappresenti la soluzione adeguata, anche se piuttosto insolita.»

Attualmente sul piano particolareggiato pende un ricorso. Perciò non si sa ancora se l'operazione prevista potrà essere realizzata, con o senza la casa Steinbock.

4.5.4 Considerazioni

Includendo lo «Steinbock» nella zona di protezione St. Peter, il regolamento di protezione indica che la salvaguardia di questo prestigioso edificio tipico per la sua epoca risponde a un interesse maggiore. Le sorti della casa Steinbock sono quindi state espressamente tematizzate nella procedura di mandati di studio selettiva. Al termine della procedura la giuria, in conoscenza di causa, ha optato per un progetto che ne prevedeva



La casa Steinbock fa parte della zona di protezione degli insediamenti. Foto: Philipp Maurer

la conservazione. Questa decisione dimostra chiaramente che nessun motivo urbanistico richiede la demolizione di questo edificio. Nel vicinato, ci sono anche altri edifici degni di protezione. Il progetto non rientra nei compiti della Confederazione.

La demolizione-ricostruzione dello «Steinbock», presa in considerazione successivamente conservando determinate caratteristiche architettoniche dell'edificio, solleva tuttavia grandi dubbi. Il motivo principale addotto a giustificazione di questa scelta risiede nell'ottimizzazione economica del sottosuolo, un interesse chiaramente privato, al quale si oppone l'interesse pubblico legato alla protezione dell'insediamento.



Piano particolareggiato «Untere Bahnhofstrasse». Fonte: città di Wil, rapporto di studio, ERR Raumplaner AG, 2015



Inclusione dello «Steinbock» nella zona di protezione degli insediamenti «St. Peter». Fonte: città di Wil, rapporto di studio, ERR Raumplaner AG, 2015

4.6 Demolizione-ricostruzione nella frazione di Seestatt, Altendorf SZ

4.6.1 Situazione

La frazione di Seestatt, nel comune di Altendorf, costituisce dall'inizio del Medioevo una tappa importante sulla via dei pellegrini dal sud della Germania verso Einsiedeln. L'agglomerato è caratterizzato dalle quattro antiche locande «Engel», «Krone», «Adler» ed «Hecht». Grazie alla loro posizione privilegiata in riva al lago, gli immobili hanno raggiunto prezzi esorbitanti. Numerosi proprietari desiderano trasformare queste locande, esercitando così una notevole pressione sulla sostanza edificata.

4.6.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

L'ISOS (rilevamento del 1975/86) definisce un perimetro edificato P1 che comprende l'antico agglomerato compatto composto di taverne e case di pescatori, con un obiettivo di salvaguardia A. Tutt'attorno, si estende l'intorno circoscritto I-CI I, descritto come una fascia rivierasca tra il lago e la linea ferroviaria, con un obiettivo di salvaguardia «a». Le taverne «Engel» (1.0.1) e «Krone» (1.0.2) sono recensite come elementi eminenti con un obiettivo di salvaguardia A, e vari oggetti sono definiti perturbanti (0.0.6, 0.0.7, 1.0.5).

Nel piano delle zone del 2001, nella frazione, la zona edificabile corrisponde alla zona «Seestatt». L'oggetto SZ 5, delimitato dalla linea punteggiata, coincide a livello di superficie con



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con la frazione di Seestatt (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

il perimetro edificato P1 dell'ISOS, al quale si riferisce esplicitamente.

L'articolo 40 del regolamento edilizio precisa che, nella zona «Seestatt», l'unità e la specificità delle costruzioni devono essere preservate. Le trasformazioni e le nuove costruzioni devono integrarsi nell'insediamento e nel paesaggio. Vanno in particolare conservati o ricreati, sulle costruzioni nuove, i tetti a doppia falda su timpano. All'interno della linea nera punteggiata, si applica il regolamento comunale di protezione destinato a salvaguardare l'insediamento e il paesaggio.

Gli oggetti «Engel», «Krone» e «casa Serafina», iscritti nell'Inventario cantonale delle costruzioni e degli oggetti protetti (KIGBO, punti rosa), sono protetti dal regolamento del 1993. Conformemente all'articolo 6 cpv. 2 di questo regolamento di protezione, è permesso demolire edifici o parti di essi soltanto se a) questo non compromette una sostanza di valore storico o artistico oppure, eccezionalmente, se la ricostruzione di questa sostanza è garantita, e se b) interessi pubblici preponderanti richiedono questa demolizione. Le autorizzazioni vengono rilasciate dal Consiglio comunale, che può chiedere la consulenza del servizio cantonale dei monumenti storici (art. 15).

4.6.3 Progetto di costruzione all'interno del perimetro edificato ISOS P1

Era prevista la demolizione dello stabile situato a ovest della taverna «Krone» e la sua sostituzione con una nuova costruzione (cerchio rosso). Il 9 settembre 2014, il servizio cantonale di pianificazione del territorio ha rilasciato l'autorizzazione cantonale necessaria e il 26 dello stesso mese, il comune di Altendorf ha concesso la licenza edilizia per il nuovo stabile, ammettendo quindi anche che il progetto invadesse lo spazio riservato alle acque. Con la decisione del 30 novembre 2016, il Tribunale federale ha annullato la licenza edilizia per mancato rispetto dello spazio riservato alle acque e, trattandosi della protezione dell'insediamento, ha decretato che, nella misura in cui il progetto sollevava una questione di principio legata a un oggetto ISOS, il comune era tenuto a sollecitare una perizia presso la CFNP e la CFMS (sentenza del TF Altendorf SZ).

La Corte suprema ha stabilito che la demolizione dell'edificio storico in questione, situato in un perimetro con un obiettivo di salvaguardia A, era in netto contrasto con gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS (conservazione della sostanza). Inoltre, il nuovo edificio progettato penetrava più della costruzione esistente nell'intorno circoscritto I-CI I da mantenere libero da costruzioni (obiettivo di salvaguardia «a»), contravvenendo

così anche alla volontà di preservare le superfici non edificate attorno alla frazione. L'UFC ha definito il progetto altamente pregiudizievole per il valore dell'insediamento.

4.6.4 Considerazioni

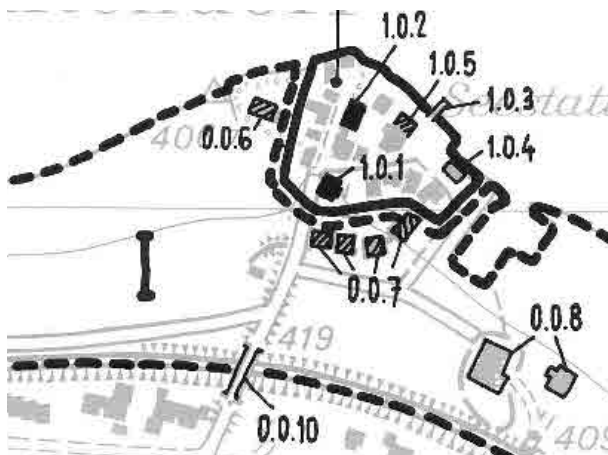
L'ISOS stabilisce per Seestatt la conservazione della sostanza come obiettivo di salvaguardia. Il comune ha tenuto conto di questo obiettivo in un regolamento di protezione che limita le possibilità di demolizione. In effetti, una demolizione è ammissibile soltanto se non compromette la sostanza storica o artistica. Il regolamento in questione sottostà al diritto comunale, la cui applicazione incombe in primo luogo al Consiglio comunale. I tre oggetti KIGBO presentano sicuramente una sostanza di valore, ma potrebbe essere il caso anche per altre costruzioni. A tal proposito però non disponiamo di alcun indizio più preciso. Gli insediamenti non si limitano agli elementi eminenti protetti, ma includono anche altri aspetti («granulometria» della costruzione, spazi non edificati, posizione delle costruzioni ecc.).

Se i piani regolatori non definiscono con maggiore precisione ciò che si intende per insediamento degno di protezione, né il modo in cui un tale insediamento deve svilupparsi, è difficile effettuare una ponderazione degli interessi globale e intelligibile. Da un punto di vista della sicurezza dei piani e giuridica, sarebbe certamente utile, sia per i proprietari che per il comune, precisare gli obiettivi di protezione e le opportunità di sviluppo.

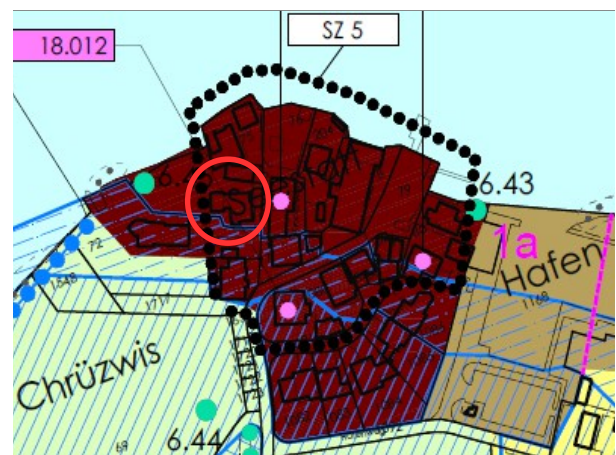


È prevista la demolizione di questo edificio e la sua sostituzione con una nuova costruzione. Foto: Philipp Maurer

Questo esempio dimostra quanto siano limitate le possibilità di influire su un progetto nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia se le disposizioni giuridiche applicabili lasciano un ampio margine di manovra. Dimostra anche che la procedura si svolge in modo diverso quando interviene un compito della Confederazione, in questo caso la delimitazione dello spazio riservato alle acque.



Estratto della Carta ISOS, con il perimetro edificato P1 (Seestatt) e l'intorno circoscritto I-Ci I. Fonte: ISOS no 3295 (1986)



Estratto del piano delle zone, con la zona «Seestatt» (in marrone), l'oggetto SZ 5 (delimitato dalla linea punteggiata) e lo stabile oggetto del contenzioso (cerchio rosso). Fonte: comune di Altendorf, 2001

4.7 Demolizione-ricostruzione del ristorante «Central», Schönenwerd SO

4.7.1 Situazione

Situata sulle rive dell'Aare, Schönenwerd è collegata a Niedergösgen attraverso un ponte. Entrambe condividono da secoli la stessa storia, nella quale il capitolo di Schönenwerd ha svolto per anni un ruolo preponderante. Nel primo terzo del XIX secolo, nella località sono state create numerose fabbriche. Nel corso dei decenni successivi, queste fabbriche hanno conosciuto uno sviluppo tale da trasformare il villaggio contadino in uno dei centri industriali più prosperi in Svizzera, e persino in Europa. Gli attori principali di questo sviluppo furono i membri della famiglia Bally, che qui gettarono le fondamenta di quello che sarebbe poi diventato un gruppo di fama mondiale. Negli anni 1950 e 1960, Schönenwerd conobbe una nuova fase di crescita folgorante, sia in termini di abitanti che di posti di lavoro.

4.7.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

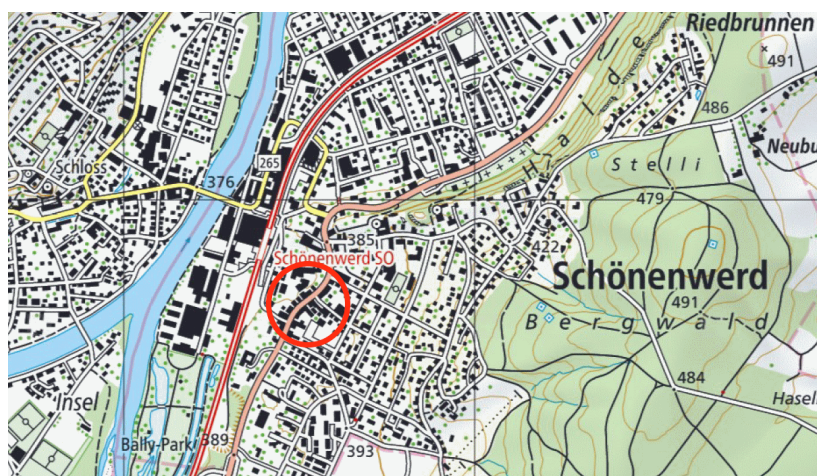
Il rilevamento ISOS di Schönenwerd data del 2009. Il perimetro edificato P1, al quale è stato assegnato un obiettivo di salvaguardia A, comprende il nucleo storico e il centro della località. È caratterizzato da un agglomerato rurale o di cittadina, cresciuto lungo la strada principale incurvata, comprendente immobili residenziali e commerciali nonché aziende di servizi. L'ISOS segnala come elemento di valenza significativa la fila

compatta di edifici residenziali e commerciali, costruiti perlopiù su due piani, le cui facciate sulla strada sono rappresentative, nonostante la semplicità dell'architettura.

Questa fila di edifici si conclude a est con il ristorante «Central», a nord del quale si estende il settore della stazione (perimetro edificato P2 con un obiettivo di salvaguardia B). Questo settore comprende anche alcuni stabilimenti di produzione Bally e un magazzino del 1896 degno di nota, ampliato più volte (2.0.2). Nel suo piano delle zone del 2002, il comune di Schönenwerd ha assegnato l'agglomerato lungo la strada principale alla «zona centro chiusa». Il nucleo del villaggio rientra in un piano delle zone parziale separato allestito nel 1994, che contiene disposizioni più dettagliate in materia di salvaguardia dell'insediamento. Tutte le costruzioni situate nella zona centro sono designate come oggetti culturali degni di conservazione. La demolizione di edifici meritevoli di conservazione può essere autorizzata soltanto se il varco aperto nella fila compatta non compromette l'insediamento, oppure se è garantita la realizzazione di una costruzione sostitutiva. In questo contesto, non è contemplato alcun compito della Confederazione.

4.7.3 Ricostruzione del ristorante «Central»

Tra gli stabili trascurati dalla parte occidentale della strada principale, figura anche il ristorante «Central», una casa tipica di fine e inizio secolo. Al suo posto, dovrebbe sorgere un nuovo stabile con ristorante che riprende la volumetria della casa esistente e ospita locali supplementari in un edificio annesso lungo e basso – a nord – come pure nei piani interrati ricavati nel terreno in pendenza.



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il centro della località (cerchio rosso).

Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz



A sinistra: il ristorante «Central» oggi;
a destra: visualizzazione del nuovo edificio.

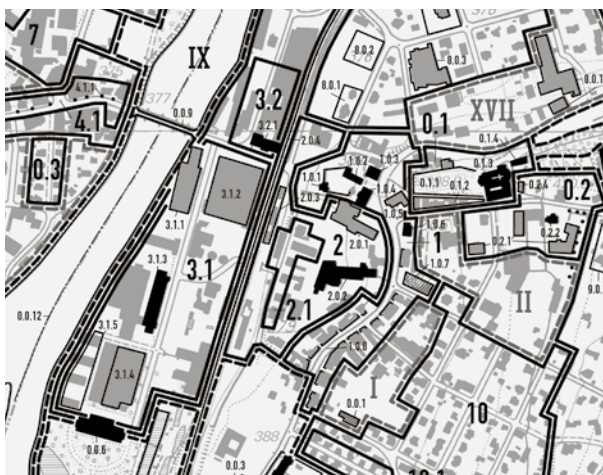
Foto: Lukas Bühlmann; visualizzazione: Stuber Germann Architekten AG



4.7.4 Considerazioni

In questo perimetro edificato in cui ISOS prevede un obiettivo di conservazione della sostanza, il regolamento comunale assegna a tutti gli edifici soltanto lo statuto di costruzioni degne di conservazione, suscettibili di essere sostituite con nuovi edifici. Non è stata eseguita una riflessione approfondita per capire se la sostanza della casa interessata avrebbe meritato di essere salvaguardata. In ogni caso, l'edificio sostitutivo garantisce la continuità dello stile storico lungo la strada principale.

Sulla Oltnerstrasse, il nuovo stabile riprende la divisione delle finestre della facciata principale dello stabile esistente, anche se all'interno presenta un solo spazio su tre piani. Inoltre, lo spostamento dell'ingresso a livello dello stabile annesso rende la facciata sulla strada principale meno accogliente per i clienti. Si potrebbe sicuramente trovare una soluzione architettonica migliore. In questa fase del processo, generalmente il comune può influire su un progetto soltanto se la sua pianificazione locale prevede una procedura destinata a garantire la qualità urbanistica e architettonica delle nuove operazioni.



Estratto della carta ISOS, con il perimetro P1 lungo la Oltnerstrasse.
Fonte: ISOS no 3200 (2009)



Estratto del piano delle zone in vigore con la «zona centro chiusa» (tratteggiata in rosso) e le costruzioni degne di conservazione (in verde). Fonte: comune di Schönenwerd, 2002

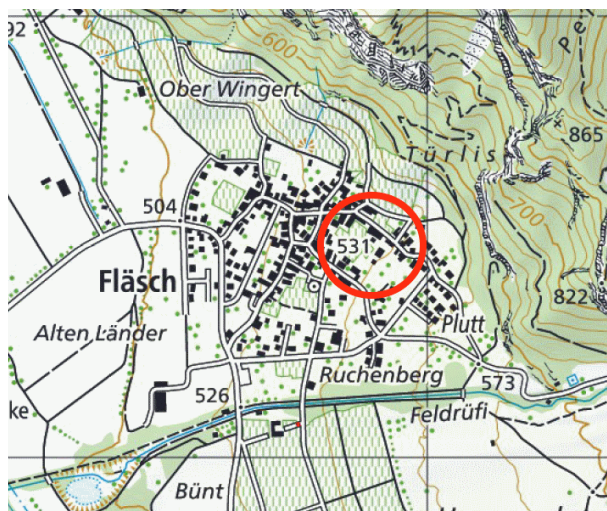
4.8 Demolizione-ricostruzione a Fläsch GR

4.8.1 Situazione

Il villaggio viticolo tradizionale di Fläsch è situato su un cono di deiezione ai piedi del Falknis, una zona dal clima favorevole, ma rimasta a lungo discosta dal traffico nella valle del Reno. Questo relativo isolamento ha impedito una crescita importante della località nel XX secolo. È solo negli ultimi decenni che questa regione ha iniziato ad attirare nuovi abitanti venuti da fuori, generando un considerevole incremento delle nuove costruzioni. Da allora, la domanda è in continua crescita. Nel 2010, Fläsch si è vista attribuire il Premio Wakker per aver saputo mantenere libere da costruzioni le vigne e i frutteti situati all'interno dell'agglomerato e preservare così determinate qualità essenziali dell'insediamento nel quadro della sua politica di pianificazione del territorio.

4.8.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Il rilevamento ISOS di Fläsch venne effettuato nel 1983, quando il centro storico non aveva ancora subito praticamente alcuna trasformazione e questo nucleo non era ancora circondato dai nuovi quartieri. Il perimetro edificato P1 corrisponde alla parte centrale del villaggio, i gruppi edilizi G 0.1, G 0.2 e G 0.3 alle sue tre estensioni dell'epoca. Tutti sono abbinati a un obiettivo di salvaguardia A.



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il settore «Oberdorf» (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

Nel piano delle zone del comune, questo perimetro e questi tre gruppi sono attribuiti, con qualche minimo adeguamento, alla zona centro e, nel piano particolareggiato generale («Generellen Gestaltungsplan»), all'«area d'insediamento protetta». All'interno di quest'ultima, gli edifici e gli impianti come pure gli elementi e le strutture di valore devono essere conservati. Le trasformazioni possono essere autorizzate soltanto sulla base di un inventario del patrimonio architettonico specifico allestito precedentemente.

Conformemente al regolamento comunale in materia di costruzioni, i progetti di costruzione devono tener conto in particolare dei seguenti criteri architettonici: posizionamento (orientamento del colmo e volumi) rispetto alla struttura dell'insediamento esistente; rapporto tra costruzioni principali e secondarie, tra abitazioni e stalle (pietra/legno; massiccio/leggero; bianco-grigio/marrone-nero); strutture slanciate, soprattutto per le case plurifamiliari.

4.8.3 Demolizione-ricostruzione nella zona centro

Nel 2014, il comune di Fläsch ha rilasciato nel settore «Oberdorf» (gruppo edilizio ISOS G 0.2) una licenza per demolire gli stabili esistenti e costruire due case plurifamiliari con complessivamente 11 appartamenti e un parcheggio sotterraneo. Nel 2016, il Tribunale federale ha ratificato la decisione del comune.

Il progetto di costruzione, situato nella zona centro, sottostava alle disposizioni relative all'insediamento protetto. Nell'inventario del patrimonio architettonico, gli stabili destinati a essere demoliti erano classificati nella categoria 2, quella degli edifici la cui conservazione è auspicabile.

Nel rapporto del servizio cantonale dei monumenti storici si legge che il progetto permetterebbe di integrare nell'insediamento lo stabile abitativo costruito sulla parcella confinante, stabile fino a quel momento considerato come un corpo estraneo. Nel quadro della ponderazione degli interessi, il comune ha attribuito molta importanza a questo aspetto. Inoltre, il consulente tecnico del servizio dei monumenti storici ha influito sull'architettura del progetto, come pure sulla scelta dei materiali.

I giudici sono giunti alla conclusione che il progetto rispondeva alle disposizioni del regolamento comunale in materia di estetica. Se la decisione del comune si fonda su considerazioni difendibili delle circostanze date e se è conforme al diritto superiore, i Tribunali sono tenuti a confermarla.

4.9 Pannelli solari su una casa monofamiliare, Stampagarten, Coira GR

4.9.1 Situazione

Questo esempio non si focalizza sulla città vecchia di Coira, bensì su un'estensione urbana dell'inizio del XX secolo. Nel 1858, il primo treno entrava nella stazione di Coira, situata all'epoca fuori dalla città. Il collegamento alla rete ferroviaria e lo sviluppo del turismo generarono una forte crescita urbana. Sotto l'influsso dell'Associazione grigionese per la protezione del patrimonio, fondata nel 1905, gli architetti Nicolaus Hartmann, Otto Schäfer e Martin Risch svilupparono uno stile regionale, che sarebbe poi entrato nella storia dell'architettura svizzera con il nome di «stile grigionese». Questa versione regionale dell'«Heimatstil» venne adottata non soltanto per gli alberghi e gli stabili commerciali, bensì anche per le abitazioni borghesi e gli agglomerati operai. Il quartiere in questione è il risultato di un concorso organizzato all'epoca.

4.9.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Il piano della città-giardino di Stampagarten (perimetro edificato ISOS P17), allestito dallo studio di architettura Schäfer & Risch, è chiaramente caratterizzato dallo «stile grigionese». Considerato come uno dei più importanti insediamenti grigionesi concepiti secondo un piano d'agglomerato (Leza Dosch), Stampagarten fa parte della serie di città-giardino costruite da diverse comunità di ferrovieri attorno al 1910 in Svizzera (ad es. a Lucerna, San Gallo, Bienne-Nidau, Erstfeld), tutte simili a

un villaggio tipico dell'«Heimatstil». Perciò l'ISOS attribuisce all'insediamento Stampagarten l'obiettivo di salvaguardia più elevato.

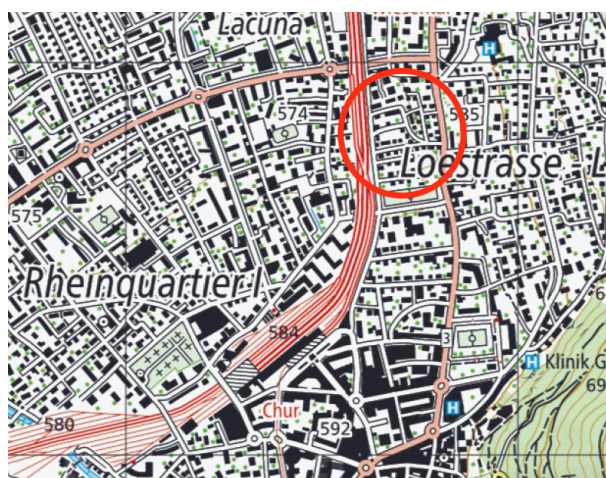
Nel piano delle zone, il quartiere Stampagarten è classificato in zona W2. Per l'insediamento, la città di Coira ha delimitato un perimetro di protezione dell'abitato. Nel piano particolareggiato generale («Generellen Gestaltungsplan»), questo perimetro è qualificato come settore con qualità residenziali particolari, che oltre ai principi di pianificazione generale, sottostà anche a disposizioni relativamente dettagliate in materia di architettura e installazioni. La maggior parte degli edifici di Stampagarten è definita degna di conservazione. Il regolamento comunale in materia di costruzioni stabilisce che in caso di ristrutturazione o di trasformazione, occorre prestare particolare attenzione alla sostanza edificata esistente nonché alle caratteristiche essenziali degli edifici, in termini di composizione e di architettura. Una demolizione è ammissibile soltanto se giustificata da interessi preponderanti, e la qualità dei nuovi stabili progettati deve essere presa in considerazione nella ponderazione degli interessi.

4.9.3 Progetto di costruzione all'interno del gruppo edilizio ISOS di «Stampagarten»

Nel 2012, un proprietario del quartiere Stampagarten ha presentato una domanda di costruzione per l'installazione di un impianto solare termico di 15 metri quadrati sul tetto della sua casa, domanda respinta dall'esecutivo della città. Il Tribunale cantonale amministrativo ha approvato il ricorso inoltrato contro questa decisione, ingiungendo alla città di esaminare la possibilità di autorizzare un impianto solare di dimensioni inferiori.

Riferendosi alla revisione – entrata in vigore nel 2014 – dell'articolo 18a LPT, il committente ha presentato una nuova domanda per la posa di pannelli fotovoltaici sull'intero versante sud del tetto. Il Consiglio comunale ha nuovamente rifiutato l'autorizzazione di installare l'impianto progettato basandosi sul rapporto del servizio cantonale dei monumenti storici. Con la sentenza del 16 novembre 2016, il Tribunale federale ha dato ragione alla città e rifiutato il ricorso del committente.

Nella misura in cui l'ISOS attribuiva al quartiere Stampagarten un obiettivo di salvaguardia A, secondo la Corte suprema l'impianto solare progettato interessava un bene culturale d'importanza nazionale ai sensi dell'articolo 18a cpv. 3 LPT. Di conseguenza, poteva essere autorizzato soltanto se non avesse pregiudicato in modo sostanziale l'insediamento. Ma, nell'ottica della città, l'impianto era chiaramente pregiudizievole,



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il quartiere Stampagarten (cerchio rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz



Il quartiere Stampagarten è un esempio della città-giardino ideale in stile architettonico «Heimatstil». Foto: Philipp Maurer



Gli insediamenti degni di protezione richiedono interventi di ristrutturazione particolarmente accurati. La casa sulla destra è stata costruita di recente. Foto: Philipp Maurer

un'opinione condivisa anche dalle istanze cantonali e federali (sentenza del TF 1C_26/2016).

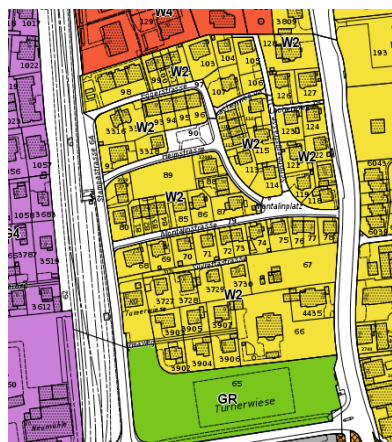
4.9.4 Considerazioni

La città di Coira ha concretizzato l'obiettivo di salvaguardia dell'ISOS qualificando il quartiere Stampagarten come perimetro con una qualità residenziale particolare, includendolo nell'allegato del suo regolamento edilizio ed emanando istruzioni concrete in materia di conservazione. Il diritto federale sostiene questo obiettivo di salvaguardia, poiché riconosce il valore dei beni culturali e naturali d'importanza cantonale o nazionale e non intende permettere che gli impianti solari li pregiudichino inutilmente (art. 18a cpv. 3 LPT).



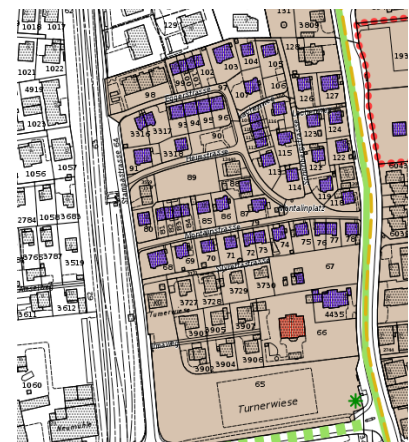
Estratto della carta ISOS, con il perimetro edificato P17 («Stampagarten»).

Fonte: ISOS no 1991 (1992)



Estratto del piano delle zone della città di Coira, con il quartiere «Stampagarten» nella zona residenziale W2 (in giallo).

Fonte: città di Coira, 2007



Estratto del piano particolareggiato generale, con le costruzioni degne di conservazione (in blu). Fonte: città di Coira, 2007

4.10 Quartiere Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds NE

4.10.1 Situazione

Situata su un altipiano del Giura del Canton Neuchâtel, la città orologiera di La Chaux-de-Fonds attualmente non è circondata da alcuna corona suburbana. Il suo periodo di crescita maggiore risale alla fine del XIX e inizio del XX secolo, di pari passo con il potenziamento dell'industria orologiera. Il declino economico intervenuto a partire dalla metà degli anni 1970 ha comportato un sensibile calo della popolazione. Dal 2000, tuttavia, si delinea nuovamente una leggera crescita demografica. Dall'elaborazione del piano urbanistico Junod, nel 1841, la città è caratterizzata da uno schema ortogonale formato di lunghe file di basamenti paralleli alla valle. L'avenue Léopold-Robert, situata sul fondovalle, è l'arteria principale della città. A sud-ovest della stazione, parallelamente a questa strada, si trova l'insediamento della vecchia stazione merci, dismessa prima del passaggio di secolo. Grazie alla sua posizione privilegiata, questa breccia urbana presenta un potenziale di sviluppo considerevole.

4.10.2 Indicazioni dell'ISOS e applicazione nel regolamento edilizio comunale

Il rilevamento ISOS di La Chaux-de-Fonds data del 2007. Il paesaggio urbano è dominato dalla morfologia a scacchiera – basata sul piano Junod – del perimetro edificato P9. A sud,



Estratto della Carta nazionale 1:25 000, con il quartiere Le Corbusier (ovale rosso). Fonte: map.geo.admin.ch/BauSatz

quest'ultimo è contiguo al perimetro edificato P8, di cui l'avenue Léopold-Robert costituisce l'asse mediano. All'interno di questo stesso perimetro, il gruppo edilizio G 8.1 (obiettivo di salvaguardia A) comprende la stazione, la sua ampia piazza e gli immediati dintorni. I binari e la vecchia stazione merci fanno parte dell'intorno orientato I-Or XI (obiettivo di salvaguardia «a»). Lo stabile di testa della stazione merci, costruito nella seconda metà del XIX secolo, è inventariato come elemento eminente (E O.0.26, obiettivo di salvaguardia A), mentre il magazzino è designato come elemento segnalato.

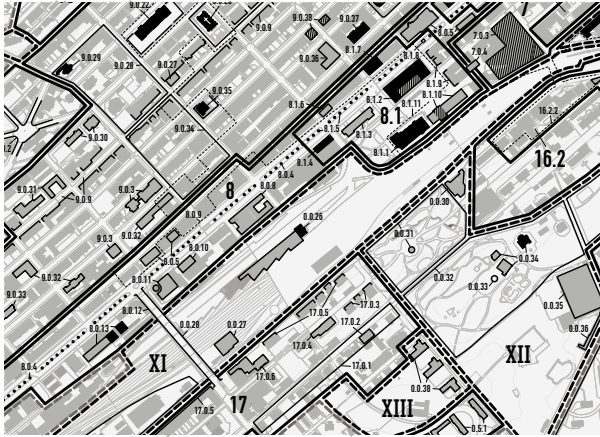
Nel piano particolareggiato del comune, adottato nel 1998, il comparto ferroviario non era attribuito ad alcuna zona di utilizzazione, quindi erano ammesse soltanto le costruzioni ferroviarie. Il settore comprendente il perimetro edificato ISOS P8 era assegnato alla zona del centro città, sottoposta all'ordine contiguo. Né la città né il cantone dichiaravano il magazzino come oggetto protetto. Le FFS, pur essendo vincolate dagli articoli 2 ss LPN in quanto proprietarie dell'insediamento, si sono preoccupate dell'interesse patrimoniale dell'edificio soltanto dopo l'entrata in vigore del piano speciale elaborato per il settore. In quell'occasione, l'oggetto è stato riconosciuto di importanza nazionale grazie in particolare alla caratteristica rara costituita dalle sue banchine di carico e scarico disposte a spina di pesce.

4.10.3 Piano speciale «Le Corbusier»

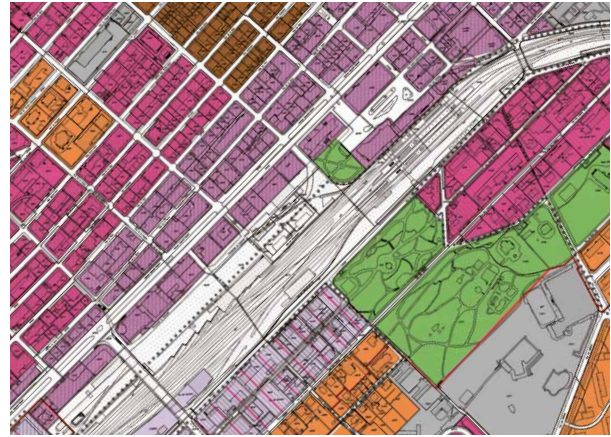
Per valorizzare l'insediamento della vecchia stazione merci, la città di La Chaux-de-Fonds e le FFS hanno lanciato un concorso di urbanistica; lo studio vincente ha quindi allestito nel 2007 un piano speciale che prevede un'urbanizzazione densa e sostenibile del settore. Quest'ultimo, che misurava una superficie totale di 49'000 m² (700 x 70 m), è destinato a una ricostruzione totale. In futuro dovrebbe accogliere circa 800 abitanti e altrettanti posti di lavoro. Il piano speciale prolunga lo schema ortogonale della città e definisce sei perimetri di evoluzione delle costruzioni (isole) collegati a nord da una via verde dedicata alla mobilità lenta.

4.10.4 Considerazioni

Tutte le isole del nuovo quartiere Le Corbusier si situano all'interno dell'intorno orientato ISOS XI. Dato che l'obiettivo ISOS consiste nel mantenere questo settore libero da costruzioni, esso deve perciò essere bilanciato con l'interesse di sviluppare l'insediamento verso l'interno in questo perimetro ben situato. L'insediamento del settore non è escluso a priori, nella misura in cui in linea di massima esiste un certo margine di manovra per



Estratto della carta ISOS, con il comparto ferroviario (intorno orientato I-Or XI). Fonte: ISOS no 2655 (2007)



Estratto del piano particolareggiato comunale, con il comparto ferroviario in bianco. Fonte: città di La Chaux-de-Fonds, 1998



Piano speciale «Le Corbusier», con le diverse isole (A – F). Fonte: città di La Chaux-de-Fonds, 2009

classificare i terreni interessanti in zona edificabile. Il piano speciale «Le Corbusier» non comprende comunque tutto l'intorno orientato XI, bensì soltanto la parte direttamente contigua al comparto edificato a nord. Visto che il nuovo piano riprende lo schema ortogonale caratteristico della città, si inserisce nel prolungamento diretto del tessuto urbano esistente, con il quale il futuro quartiere andrà a formare un'unità.

È invece difficile capire le sorti riservate al vecchio magazzino, demolito nel 2011. Al momento dell'elaborazione del piano speciale, non era stata effettuata alcuna ponderazione degli interessi per valutare la pertinenza di conservare questo edificio, conservazione che si sarebbe potuta, a giusta ragione, considerare come un compito della Confederazione → 3.2. Questo magazzino occupava soltanto una superficie di 2000 m², ossia il 4% dell'intero perimetro. Avrebbe potuto costituire un elemento identitario importante in seno al futuro quartiere. Il mancato guadagno provocato dalla sua conservazione avrebbe potuto essere compensato altrove nell'insediamento.



Le isole del quartiere «Le Corbusier» riprendono la struttura ortogonale del piano Junod. Foto: Alain Beuret, EspaceSuisse



Golino, frazione di Intragna, un comune delle Centovalli (Ticino) è recensito nell'ISOS. Foto: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

5 Le sfide della ponderazione degli interessi

5.1 Pianificare il territorio significa ponderare gli interessi

Confederazione, cantoni e comuni sono tenuti a coordinare le loro attività con i loro compiti d'incidenza territoriale e, in questo contesto, devono tenere conto di interessi in parte contraddittori. Occorre procedere a una ponderazione degli interessi quando il diritto applicabile lo esige o quando esso lascia il margine di manovra necessario. Nella pianificazione del territorio, questa ponderazione degli interessi avviene nel quadro dell'allestimento dei piani settoriali, dei piani direttori, dei piani regolatori e nei piani particolareggiati. Nelle procedure comunali di autorizzazione edilizia, invece, il margine di manovra disponibile è limitato, a meno che non subentri un compito della Confederazione. Se un progetto edilizio è conforme all'utilizzazione della zona e soddisfa le condizioni giuridiche applicabili, l'autorizzazione deve essere rilasciata (art. 22 LPT). L'ISOS non è uno strumento di diritto normativo, bensì solo un aiuto per la ponderazione degli interessi.

Elementi centrali della ponderazione degli interessi sono i principi pianificatori menzionati agli articoli 1 e 3 LPT, ma anche gli interessi menzionati in numerose leggi speciali, oltre a quelli risultanti dagli sviluppi sociali ed economici.

5.2 Metodo della ponderazione degli interessi

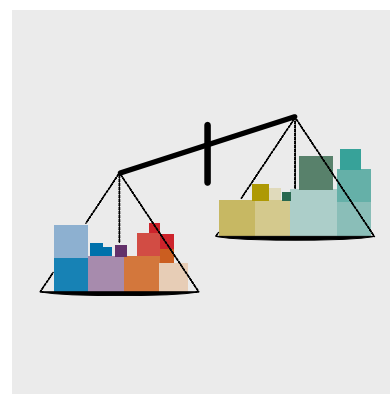
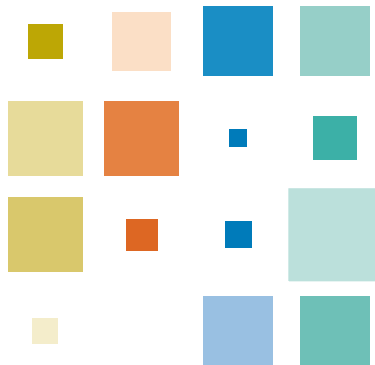
L'articolo 3 OPT spiega come procedere per ponderare gli interessi. La procedura è suddivisa in tre fasi:

a) Identificazione degli interessi in causa

In una prima fase, si tratta di identificare gli interessi da prendere in considerazione, ossia tutti gli interessi ai quali le circostanze di fatto o di diritto conferiscono una certa pertinenza. Molti di questi interessi rientrano già tra gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT). Ad esempio, lo sviluppo degli insediamenti deve essere orientato verso l'interno, mantenendo una qualità residenziale adeguata. Occorre inoltre creare insediamenti compatti, fare in modo che le costruzioni e gli impianti si integrino nel paesaggio, pianificare zone di abitazione e di lavoro in luoghi raggiungibili con i trasporti pubblici. Vanno tuttavia considerati anche i diritti di proprietà e gli interessi economici.

b) Valutazione degli interessi in causa

La seconda fase è dedicata alla valutazione degli interessi identificati. Per questo, si fa riferimento ai parametri di valutazione attribuiti dal legislatore stesso a determinati interessi specifici.



Identificare – valutare – ponderare gli interessi. Schema: Felix Wyss, EspaceSuisse

Se nella legge non figurano criteri di valutazione, spetta all'autorità competente valutare gli interessi contraddittori sulla base di valori e principi giuridici generali (libertà di arbitrio, proporzionalità). Per questo, dovrà mettere in evidenza e valutare le conseguenze dei progetti nonché delle alternative e delle possibili varianti.

c) Bilanciamento degli interessi in causa

La terza fase prevede il bilanciamento degli interessi identificati e valutati, cercando di attribuire ad ognuno di loro la posizione e l'importanza che gli spetta. Lo scopo è di giungere a una decisione proporzionata, ossia opportuna ed equilibrata, con costi ragionevoli. Non è sempre possibile trovare un compromesso, e non è sempre necessario. Dal processo di ponderazione può anche risultare che un interesse debba essere sacrificato a favore di un altro.

Nel quadro della ponderazione degli interessi, devono sempre essere analizzate anche le possibili alternative e varianti. Esse aiutano a valutare e bilanciare. Il metodo descritto in precedenza garantisce l'obiettività richiesta, favorisce un approccio globale e accresce la legittimità delle decisioni in materia di pianificazione del territorio. Il processo e il suo risultato devono essere debitamente documentati. → 5.3

5.3 Partecipazione e trasparenza

L'informazione e la partecipazione della popolazione prescritte nel quadro dell'allestimento dei piani, in particolare dei piani di utilizzazione e dei piani di utilizzazione speciali (art. 4 LPT), aiuta a identificare l'insieme degli interessi in causa. L'esperienza dimostra in effetti che le autorità preposte alla pianificazione del territorio sono in grado di identificare solo una parte degli interessi in gioco. È perciò importante informare bene la popolazione e coinvolgerla nel processo. Le autorità dovrebbero spingersi oltre il minimo imposto dalla legge sulla pianificazione del territorio (pubblicazione dei progetti di piano e appello alla partecipazione) e sfruttare al meglio gli attuali strumenti di comunicazione (visualizzazioni, internet, social media). Più il potenziale conflittuale risulta elevato, più è importante ricorrere a forme di partecipazione tempestive e informali. Anche la popolazione, i proprietari, le associazioni economiche e altre organizzazioni a scopo ideale dovrebbero far uso di queste possibilità di partecipazione, visto che potrebbero consentire loro di evitare futuri contenziosi giuridici e di beneficiare così di procedure rapide. Vale quindi la pena di investire tempo e denaro nei processi di partecipazione. Tutti dovrebbero poter capire la ponderazione degli interessi, poiché i cittadini devono

potersi fare un'idea chiara e precisa dei progetti di piani in merito ai quali sono chiamati a pronunciarsi. Questa trasparenza permetterà altresì alle persone e organizzazioni legittimate a presentare ricorso di valutare le loro probabilità di successo nell'ambito di un'eventuale procedura giudiziaria.

L'OPT esige che le autorità presentino la loro ponderazione degli interessi nella motivazione delle loro decisioni (art. 3 cpv. 2 OPT). Per i piani di utilizzazione e i piani di utilizzazione speciali, questo avviene nell'ambito del rapporto menzionato nell'art. 47 OPT. Nel presente contesto, ciò significa che le autorità devono descrivere nel rapporto il modo in cui hanno bilanciato interessi di densificazione e di protezione degli insediamenti. Nelle procedure di autorizzazione edilizia, è possibile tenere conto in modo particolare di determinati interessi abbinando alle licenze condizioni e obblighi, il che permette di evitare che i progetti debbano essere rifiutati.

Ponderazione degli interessi in due tempi in caso di adempimento di un compito della Confederazione

In caso di adempimento di un compito della Confederazione, la LPN concretizza e struttura il processo di ponderazione degli interessi limitandolo sul piano materiale → 3.2. In questo esempio, la ponderazione degli interessi viene effettuata in due tempi. Occorre dapprima esaminare se la protezione degli insediamenti in questione riveste «un interesse equivalente o superiore, parimenti d'importanza nazionale». Se è il caso, in un secondo tempo occorre esaminare se questo interesse presenta un'importanza nazionale anche nel caso concreto, e se esso prevale sulla protezione dell'insediamento. Se l'interesse legato alla densificazione prevalesse automaticamente, la protezione degli insediamenti decadrebbe e non rimarrebbe quindi altro che abrogare l'ISOS. In caso di adempimento di un compito cantonale o comunale è invece sufficiente «tener conto» dell'ISOS. Quindi, invece di procedere alla ponderazione degli interessi in due tempi, si può ricorrere a una ponderazione degli interessi ordinaria.

5.4 Aspetti rilevanti per la ponderazione degli interessi nel caso di un insediamento protetto

Di seguito, una panoramica degli aspetti più importanti da prendere in considerazione per i progetti di sviluppo centripeto negli insediamenti protetti.

Identificazione degli interessi in causa

Gli interessi in gioco possono rivelarsi contraddittori. Possono essere presi in considerazione soltanto gli interessi riconosciuti dall'ordinamento giuridico, in particolare quelli legati:

- a un'utilizzazione parsimoniosa del suolo (densificazione, riempimento dei vuoti nel paesaggio edificato);
- alla protezione degli insediamenti e dei monumenti storici (protezione degli oggetti e dei loro dintorni, ISOS);
- alle attività economiche e alla vita sociale (animazione di nuclei storici e quartieri, animazione dei piani terra, utilizzazione mista abitazione/attività artigianali e commerciali/servizi);
- ai trasporti (sicurezza stradale, moderazione del traffico, parcheggio, mobilità lenta, trasporti pubblici);
- alla protezione contro il rumore (zone tranquille vs spazi esterni animati);
- all'energia (ristrutturazioni secondo le norme più recenti, impianti solari e fotovoltaici);
- alla proprietà privata (costruzione ottimale, interessi architettonici e utilizzazione economica delle proprietà, aspetti estetici, prevenzione di precedenti sfavorevoli).

Valutazione degli interessi in causa

Occorre tener conto dei parametri di valutazione attribuiti dal legislatore, direttamente o indirettamente, a determinati interessi. Se la legge non si pronuncia in merito, spetta all'autorità competente ponderare gli interessi in causa. La valutazione dovrà tener conto delle riflessioni e dei criteri seguenti:

- L'importanza di una densificazione può risultare ad esempio:
- da una visione globale dello sviluppo del territorio in questione (linee guida comunali o regionali, concetti di densificazione e degli spazi non costruiti, piani direttori comunali; se del caso anche da priorità di sviluppo che figurano nei piani direttori cantonali o regionali);
 - dalla struttura dell'insediamento esistente e dalle esigenze di riqualifica;
 - dalla qualità dei collegamenti del luogo, in particolare mediante i trasporti pubblici e il traffico lento;
 - dalle infrastrutture esistenti (commerci, scuole, strutture sanitarie, cultura e tempo libero);
 - dalla necessità di riabilitare un nucleo storico.

Gli interessi legati alla protezione degli insediamenti si evincano dagli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS:

- Obiettivo di salvaguardia A (conservazione della sostanza): si impone il massimo rigore. Sono possibili eventuali trasformazioni soltanto in misura limitata. Qualsiasi demolizione è per principio vietata.
- Obiettivo di salvaguardia B (conservazione della struttura): in casi eccezionali, dopo un'analisi accurata, sono possibili eventuali demolizioni. Le ristrutturazioni e le nuove costruzioni devono integrarsi in modo armonioso nel tessuto esistente, sia in termini di volumi che di materiali.
- Obiettivo di salvaguardia C (conservazione del carattere): se un'analisi accurata lo giustifica, una trasformazione più o meno invasiva può essere presa in considerazione.

Le possibilità di intervenire nel tessuto costruito esistente aumentano passando dall'obiettivo di salvaguardia A all'obiettivo di salvaguardia C. Nell'ambito dei progetti di densificazione e di demolizione-ricostruzione, è opportuno valutare in particolare:

- l'effetto da vicino e da lontano dell'insediamento e degli interventi progettati;
- il paesaggio dei tetti e gli assi visivi;
- la coesione spaziale delle singole costruzioni;
- la sistemazione degli spazi esterni;
- i volumi e i materiali delle costruzioni.

Interessi dei proprietari

Gli interessi dei proprietari variano molto secondo i casi. I proprietari privati mirano spesso a utilizzare i loro stabili nel modo più redditizio possibile. La pianificazione del territorio non esprime tuttavia alcuna pretesa in questo senso. Gli interessi finanziari privati non dovrebbero comunque prevalere sull'interesse pubblico legato a una misura di protezione. Se così non fosse, le costruzioni situate in luoghi attrattivi a forte richiesta non potrebbero più essere protette. Criteri di valutazione rilevanti sono la possibilità di utilizzare gli stabili in maniera economicamente adeguata, come pure quella di conservare gli stabili esistenti e di farne un uso adeguato alle esigenze attuali.

Oltre agli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS, vanno presi in considerazione anche altri inventari nonché la visione globale dello sviluppo del territorio interessato, soprattutto se chiedono la conservazione delle qualità spaziali di determinati settori parziali. I rilevamenti ISOS resi obsoleti dallo sviluppo dell'urbanizzazione devono essere interpretati alla luce del contesto attuale.

Bilanciamento degli interessi in causa

Nella terza fase della ponderazione degli interessi, l'autorità verifica che il progetto in questione sia concepito in modo da non pregiudicare inutilmente l'insediamento e le sue qualità. Capita spesso che un ridimensionamento o un riadeguamento del progetto alle caratteristiche dell'insediamento consentano una densificazione conforme agli obiettivi dell'ISOS.

Liestal BL: ponderazione degli interessi accurata nell'ambito dello sviluppo del centro

A Liestal, era sorto un contenzioso su un piano di quartiere riguardante lo sviluppo della zona industriale dismessa dell'ex birreria Ziegelhof, situata nel centro della località e iscritta all'ISOS. Alcuni vicini avevano portato questo piano fin davanti al Tribunale cantonale, sostenendo tra le altre cose anche che le autorità preposte alla pianificazione non avevano tenuto sufficientemente conto dell'ISOS.

Dal rapporto di pianificazione risultava che la città aveva identificato i vari interessi in causa (criteri di localizzazione delle attività previste, obiettivi relativi all'utilizzazione dell'insediamento, protezione dell'insediamento e dei monumenti storici, trasporti), che aveva esposto questi interessi nel rapporto in questione e che li aveva valutati e bilanciati. L'obiettivo del piano di quartiere era di dotare Liestal di un centro animato, tenendo conto delle esigenze in materia di protezione degli insediamenti. I conflitti tra i due obiettivi erano tuttavia ben presenti. La città aveva altresì precisato che, secondo la perizia ordinata, l'edificio situato in Lindenstrasse 1 non presentava qualità urbanistiche, storiche, tipologiche o storico-architettoniche straordinarie, e soprattutto che rimaneva ben poco della sostanza edificata originale.

Nonostante l'intervento nella zona di protezione e all'insediamento dell'ISOS, il risultato della ponderazione degli interessi era comprensibile. Era altresì difficilmente criticabile, visto che le due commissioni cantonali competenti (quella incaricata di esaminare questo tipo di piani e quella responsabile della protezione del patrimonio) avevano seguito da vicino tutto il processo di pianificazione ed esaminato a più riprese il progetto del piano. Queste due commissioni avevano giudicato ammissibili e difendibili gli interventi previsti nel perimetro del piano di quartiere. Non c'era quindi nessun motivo di dubitare del loro giudizio. Il ricorso è quindi stato respinto.

Sentenze del Tribunale cantonale di Basilea Campagna
810 13 396 e 810 13 298 del 28 gennaio 2015



Rüti ZH: dettaglio di una casa conservata in seguito alla sentenza del Tribunale federale del 2009. Oggi questo edificio conferisce un'identità specifica al nuovo agglomerato costruito tutt'attorno. Foto: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

6 Raccomandazioni

La seguente lista delle possibili soluzioni non è esaustiva. Le scelte dovranno essere effettuate in funzione delle circostanze locali. Le definizioni dei singoli strumenti possono divergere da cantone a cantone.

6.1 Raccomandazioni generali

Riconoscere la qualità di un insediamento: l'ISOS aiuta i responsabili della pianificazione a capire l'importanza e la storia di un insediamento, consentendo loro di intervenire in piena conoscenza delle strutture e delle qualità esistenti. L'inventario può quindi essere utilizzato in uno spirito del tutto positivo nel quadro dei progetti di sviluppo degli insediamenti.

Chiarire quando è prevista la revisione dell'ISOS: nel corso dei prossimi anni, diversi rilevamenti ISOS saranno aggiornati. L'ordine nel quale saranno effettuate le revisioni viene stabilito in accordo con i cantoni e con l'UFC. I primi cantoni interessati saranno Ginevra e Grigioni; il seguito non è ancora definito.

Mettere a disposizione le competenze necessarie: per aiutare i comuni a intervenire in modo responsabile nei loro insediamenti, i cantoni sono invitati a mettere a disposizione le competenze necessarie, come pure a promuovere la diffusione di esempi positivi e gli scambi tra comuni.

Ottimizzare il coordinamento: i servizi cantonali (pianificazione del territorio, trasporti, economia, monumenti storici, protezione dell'ambiente, polizia ecc.) si sforzano di parlare con una sola voce nell'esame delle richieste concrete (ottimizzazione del coordinamento intercantonale). Essi coordinano a monte i vari interessi in causa e la loro messa in conformità con gli obiettivi della protezione degli insediamenti.

Trarre vantaggio dalle offerte di consulenza: diverse organizzazioni specializzate (tra cui EspaceSuisse) offrono prestazioni di consulenza di cui possono beneficiare i comuni. Queste prestazioni sono in parte gratuite per i membri di queste organizzazioni.

Intensificare la partecipazione: se le informazioni fornite dall'ISOS vengono prese in considerazione con serietà, ci sono maggiori probabilità che la popolazione aderisca ai progetti di densificazione suscettibili, in caso contrario, di sollevare dubbi e scetticismo. Per i comuni, vale la pena di lanciare tempestivamente un ampio processo di partecipazione, eventualmente in più tappe. Questo modo di procedere, che potrà comprendere ad esempio atelier e sondaggi presso la popolazione, si spinge ben oltre la pubblicazione obbligatoria dei piani richiesta dall'articolo 4 LPT (cfr. anche l'opuscolo in francese disponibile su www.zora-cep.ch > Schwerpunkte > Partizipation).

Rafforzare la comunicazione: i progetti sono più facilmente accettati se vengono spiegati e se le reazioni vengono prese sul serio. Oltre alle riunioni informative tradizionali, i comuni possono ricorrere a vari strumenti di comunicazione quali social media, visite o conferenze di esperti sulla tematica degli insediamenti. I proprietari apprezzano il fatto di essere informati tempestivamente sulle procedure di pianificazione ed elaborazione dei progetti all'interno dei perimetri protetti (ad es. trattamento degli spazi esterni e parcheggi nei centri, obbligo di organizzare un concorso in caso di demolizione in un perimetro con un obiettivo di salvaguardia A ecc.) I proprietari vogliono sapere a quali condizioni è possibile derogare alle norme dell'ordinamento sul modo di costruire e in quali casi conviene consultare il servizio cantonale dei monumenti storici.

6.2 Raccomandazioni relative agli strumenti di pianificazione

Disposizioni cantonali: le leggi e i piani direttori possono fornire indicazioni sulle esigenze particolari alle quali i progetti devono rispondere nei perimetri. Queste indicazioni possono essere riprese nelle leggi tipo elaborate all'attenzione dei comuni.

Concetti di sviluppo comunali: l'elaborazione di una visione del loro sviluppo (progetti territoriali, linee guida per lo sviluppo degli insediamenti ecc.) o di un piano direttore comunale permette ai comuni di illustrare i loro obiettivi e di indicare dove potrebbe essere sensato densificare oppure no. I settori

destinati a subire importanti trasformazioni devono essere mantenuti, per quanto possibile, al di fuori dei perimetri con un obiettivo di salvaguardia A.

Pianificazione generale vincolante per le autorità: in un primo tempo, i comuni possono delimitare un perimetro di protezione ed emanare delle disposizioni in materia di salvaguardia e sviluppo degli insediamenti vincolanti per le autorità. Su questa base, in un secondo tempo possono emanare un regolamento vincolante per i proprietari.

Verifica dei piani regolatori: occorre verificare se i piani delle zone ed eventualmente anche i piani particolareggiati sono conformi all'ISOS. Parallelamente, il comune valuta anche se è il caso di emanare una zona di pianificazione in un perimetro a rischio.

Differenziazione dei piani regolatori: i comuni possono concretizzare gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS nei loro piani regolatori e adattarli alle realtà locali. Le disposizioni relative alle zone centrali e alle zone di protezione degli insediamenti devono integrare gli obiettivi dell'ISOS in modo da poter affrontare una procedura di ricorso. Si raccomanda di definire nei regolamenti edilizi comunali le esigenze applicabili alle nuove costruzioni, alle trasformazioni e agli ampliamenti, e di esigere che i progetti di costruzione di una certa importanza sottostiano a una perizia della commissione competente o a un concorso di architettura. → 6.3

Perimetri facenti parte di un piano particolareggiato: gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS possono essere concretizzati e perfezionati nel quadro dei piani particolareggiati. Questi piani permettono di coordinare vari obiettivi d'interesse pubblico (protezione contro il rumore, qualità degli spazi pubblici, traffico, protezione dei monumenti storici ecc.) e di integrarli a monte nel processo. Essi offrono altresì un margine di manovra supplementare ai comuni (ad es. con i trasferimenti d'utilizzazione). Nei loro piani delle zone, i comuni possono delimitare dei perimetri con un obbligo di elaborare un piano particolareggiato. Di conseguenza, l'emanazione di questo piano non dipenderà più dal buon volere dei proprietari, e i comuni non rischiano più di ritrovarsi in una situazione nella quale è troppo tardi per esigere.

Studi preliminari: prima di definire un piano particolareggiato, il comune può elaborare uno studio preliminare per cercare di trovare soluzioni urbanistiche soddisfacenti (costruzioni destinate a completare il tessuto esistente, volumi edificati, perimetri da mantenere liberi da costruzioni ecc.), senza tuttavia

raggiungere il grado di concretizzazione di un vero progetto edilizio.

6.3 **Raccomandazioni relative alla garanzia della qualità**

Istituire delle commissioni: le questioni urbanistiche e architettoniche sono difficili da disciplinare nelle leggi. Si sono rivelati utili strumenti quali le procedure di messa in competizione e l'istituzione di commissioni incaricate di esaminare i progetti edilizi nell'ottica della protezione degli insediamenti e degli aspetti estetici e qualitativi.

Avviare una procedura di messa in concorrenza: in certi perimetri o situazioni, (ad es. quando un progetto edilizio concerne un perimetro con un obiettivo di salvaguardia A), per garantire la qualità auspicata conviene lanciare una procedura di messa in concorrenza (ad es. concorsi o mandati di studio paralleli). In questo caso, le autorità devono menzionare chiaramente nel loro programma le esigenze della protezione degli insediamenti e gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS.

Offrire prestazioni di consulenza: nei perimetri sensibili, i comuni possono incaricare dei consulenti indipendenti per accompagnare l'elaborazione dei progetti edilizi. L'obbligo di ricorrere a esperti esterni può anche essere inserito nei piani regolatori. Queste offerte di consulenza permettono di affrontare tempestivamente i conflitti, senza aspettare la procedura formale di autorizzazione edilizia.

Definire i valori di riferimento applicabili alle demolizioni-ricostruzioni: nei loro piani regolatori e particolareggiati, le autorità possono definire i valori di riferimento da rispettare in materia di demolizioni-ricostruzioni (posizione degli edifici, proporzioni, spazi esterni, struttura delle facciate, accessi, forme dei tetti, materiali ecc.)

Formulare linee direttrici: i comuni possono emanare, all'attenzione delle autorità incaricate del rilascio delle autorizzazioni edilizie, degli architetti e dei committenti, delle linee direttrici che descrivono gli obiettivi concreti applicabili a un settore parziale della località (cfr. ad es. i memorandum realizzati da Disentis, Flims, Mels). Si tratta di motivare gli attori implicati a raggiungere un elevato livello di qualità, limitando al massimo i conflitti durante le procedure di autorizzazione.

6.4 **Raccomandazioni relative alle procedure di licenza edilizia**

Organizzare dei momenti di scambio: prima di iniziare l'elaborazione di un progetto, il comune può invitare tutti gli attori coinvolti a un incontro di scambio diretto. In quest'occasione, le autorità possono fornire informazioni relative agli obiettivi di salvaguardia, alle attese del comune e alle competenze, prendere atto delle preoccupazioni degli investitori e degli attori implicati nel progetto e accordarsi con le persone presenti sul seguito del processo.

Allestire la lista dei criteri da osservare: se il comune non ha ancora applicato l'ISOS nel suo piano regolatore, nel processo di elaborazione del progetto potrà allestire la lista degli aspetti meritevoli di particolare attenzione. Questa lista dovrà conformarsi agli obiettivi di protezione dell'ISOS.

Emanare zone di pianificazione: emanare una zona di pianificazione equivale in qualche modo ad attivare il freno d'emergenza. La creazione di una tale zona è opportuna quando il piano regolatore è in corso di revisione, per evitare progetti di costruzione in contrasto con la visione di sviluppo del comune.

Tracciare un bilancio del procedimento: una volta realizzato il progetto, le autorità possono chiedere il loro parere agli abitanti, agli investitori e alle persone direttamente interessate per verificare l'efficacia della procedura e se i risultati corrispondono alle attese iniziali.



Il ristorante «Am Brunnen», nel villaggio di montagna di Valendas GR, fa parte di un progetto di rivalorizzazione del paese. Valendas è inventariato nell'ISOS.
Foto: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

7 Decisioni del Tribunale federale

- Adligenswil LU Sentenza 1C_315/2015 del 24 agosto 2016
- Altendorf SZ Sentenza 1C_558/2015 del 30 novembre 2016
- Coira GR Sentenza 1C_26/2016 del 16 novembre 2016
- Fläsch GR Sentenza 1C_227/2015 del 7 gennaio 2016
- Muttenz BL Sentenza 1C_488/2015 del 24 agosto 2016
- Rüti ZH Sentenza 1C_188/2007 (DTF 135 II 209) del 1° aprile 2009
- Sarnen OW Sentenza 1C_482/2012 del 14 maggio 2014
- Sarnen OW Sentenza 1C_118/2016 del 21 marzo 2017
- Sciaffusa SH Sentenza 1C_130/2014, 1C_150/2014 del 6 gennaio 2015

Altre decisioni del Tribunale federale possono essere consultate sul sito Internet internet ISOS dell'Ufficio federale della cultura (www.isos.ch).

8 Bibliografia

- Ufficio federale della cultura UFC: Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (dati disponibili online su map.geo.admin.ch)
- Ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12) del 9 settembre 1981
- Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE: ISOS e densificazione, rapporto del gruppo di lavoro, 2016 (d/f)
- Ufficio federale della cultura UFC: Spiegazioni relative all'ISOS, 2011 (www.isos.ch)

- Tschannen, Pierre / Mösching, Fabian: Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG, perizia su mandato dell' UFAM del 7 novembre 2012, pag. 18.
- Tschannen, Pierre: Commentaire pratique LAT, art. 3 N. 23 ss. in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen (edit.), Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019
- Straumann, Annemarie: Zoom sur Rüti ZH – Densification dans un centre inscrit à l'ISOS in: EspaceSuisse, Inforum 2/2017, pagg. 20 ss.
- Bühlmann, Lukas: La banque ne construira pas au centre de la localité, in: EspaceSuisse, Inforum 3/2017, pagg. 4 ss.
- Bühlmann, Lukas: Densifier un site construit tout en le protégeant – c'est possible, in: EspaceSuisse, Inforum 2/2018, pagg. 14 ss.
- Beuret, Alain: Zoom sur Prangins VD brode son avenir au centre in: EspaceSuisse, Inforum 2/2019, pagg. 24 ss.

