



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente,
dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Ufficio federale dell'ambiente UFAM
Ufficio federale delle strade USTRA

Dipartimento federale dell'interno DFI

Ufficio federale della cultura UFC

Berna, 15 novembre 2012

Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione



Valenza giuridica

La presente pubblicazione, elaborata dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), dall'Ufficio federale della cultura (UFC) e dall'Ufficio federale delle strade (USTRA), contiene delle raccomandazioni destinate in particolare ai servizi (specializzati) cantonali e comunali competenti per i piani direttori e i piani di utilizzazione, nonché per la protezione della natura e del paesaggio e per la conservazione dei monumenti. Dette raccomandazioni rispecchiano la valutazione dei citati uffici federali sulle conseguenze della DTF Rütli in merito alla presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 della legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) nell'adempimento di compiti dei Cantoni e dei Comuni. Chi si attiene alle presenti raccomandazioni può legittimamente ritenere che le sue decisioni sono conformi al diritto federale.

Nota editoriale

Editore

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

Ufficio federale dell'ambiente (UFAM)

Ufficio federale della cultura (UFC)

Ufficio federale delle strade (USTRA)

L'ARE, l'UFAM e l'USTRA sono uffici del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

L'Ufficio federale della cultura (UFC) è un ufficio del Dipartimento federale dell'interno (DFI).

Team del progetto

Marcia Haldemann, UFC

Hans-Peter Kistler, USTRA

Maria Senn, UFAM

Ueli Wittwer, ARE

Gruppo d'accompagnamento

Reto Camenzind, Peter Geissler (ARE)

Christoph Fisch, Sepp Rohrer, Andreas Stalder, Franz-Sepp Stulz (UFAM)

Oliver Martin, UFC

Jörg Leimbacher, avvocato

Theo Loretan, Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP)

Indicazione bibliografica

ARE, UFAM, UFC, USTRA (ed.) 2012: Raccomandazioni concernenti la presa in considerazione degli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN nei piani direttori e nei piani di utilizzazione. Ufficio federale dell'ambiente, Berna. 20 pag.

Foto di copertina

Oggetto IVS, Nufenen

Oggetto ISOS, La Chaux-de-Fonds

Oggetto IFP, Breccaschlund

Link per scaricare il PDF

www.are.admin.ch

www.ivs.admin.ch

www.bafu.admin.ch/ud-1063-i

www.bak.admin.ch/isos

(disponibile soltanto in formato elettronico)

La presente pubblicazione è disponibile anche in tedesco e francese.

© ARE/UFAM/UFC/USTRA 2012

Indice

1	Scopo	4
2	Situazione iniziale	4
2.1	Inventari federali	4
2.2	Compiti della Confederazione	4
2.3	DTF Rütli	5
3	Presa in considerazione degli inventari federali da parte dei Cantoni e dei Comuni	5
3.1	Presa in considerazione degli inventari federali nell'ambito dei compiti della Confederazione	5
3.2	Presa in considerazione degli inventari federali nell'ambito dei compiti dei Cantoni e dei Comuni	6
4	Presa in considerazione degli inventari federali nei piani direttori cantonali	7
4.1	Inventari federali quale «forma particolare di concezioni e piani settoriali»	7
4.2	Presa in considerazione nei fondamenti	8
4.3	Presa in considerazione nei dati di base e nei commenti	8
4.4	Presa in considerazione nel testo vincolante per le autorità e nella carta del piano direttore	8
4.5	Coordinamento con altre attività d'incidenza territoriale: ponderazione degli interessi	8
5	Presa in considerazione degli inventari federali nei piani di utilizzazione e nei progetti concreti	9
6	Presa in considerazione dei singoli inventari	10
6.1	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)	10
6.1.1	Descrizione generale dell'IFP	10
6.1.2	Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'inventario federale	11
6.1.3	Verifica da parte della Confederazione	12
6.1.4	Presa in considerazione dell'IFP nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti	12
6.2	Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)	13
6.2.1	Descrizione generale dell'ISOS	13
6.2.2	Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'ISOS	14
6.2.3	Verifica da parte della Confederazione (esame e approvazione del piano regolatore)	15
6.2.4	Presa in considerazione dell'ISOS nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti	15
6.3	Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS)	15
6.3.1	Descrizione generale del IVS	15
6.3.2	Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'inventario federale	17
6.3.3	Verifica da parte della Confederazione (esame e approvazione del piano direttore)	18
6.3.4	Presa in considerazione nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti	18
	Allegato: Catalogo di domande per determinare la necessità d'intervento a livello cantonale e comunale	19

1 Scopo

La decisione del Tribunale federale (DTF) Rùti ZH¹ ha confermato la grande importanza degli inventari federali secondo l'articolo 5 capoverso 1 LPN² e chiarito che i Cantoni e i Comuni hanno il dovere di tener conto di questi inventari federali anche nell'adempimento di compiti cantonali e comunali.

Con queste raccomandazioni, gli uffici federali responsabili degli inventari federali – l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per l'IFP, l'Ufficio federale della cultura (UFC) per l'ISOS e l'Ufficio federale delle strade (USTRA) per l'IVS – come pure l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), competente per l'esame dei piani direttori cantonali, hanno preso spunto dalla DTF Rùti per illustrare le modalità di concretizzazione degli inventari federali nei piani direttori e nei piani di utilizzazione.

2 Situazione iniziale

2.1 Inventari federali

L'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale del 1977 (OIFP, RS 451.11), l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere del 1981 (OISOS, RS 451.12) e l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera del 2010 (OIVS, RS 451.13) servono a proteggere gli oggetti iscritti se questi, in caso di adempimento di un compito della Confederazione, sono minacciati ai sensi dell'articolo 2 LPN.

Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LPN, gli oggetti dei tre inventari federali «meritano specialmente di essere conservati intatti ma, in ogni caso, di essere salvaguardati per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione». Secondo l'articolo 6 capoverso 2 LPN «una deroga al principio secondo il quale un oggetto deve essere conservato intatto (...) può essere presa in considerazione» nell'adempimento dei compiti della Confederazione solo a condizione che l'intervento persegua «un interesse d'importanza nazionale equivalente o maggiore».

2.2 Compiti della Confederazione

Secondo l'articolo 2 LPN, tra i compiti della Confederazione rientrano in particolare l'elaborazione di progetti, la costruzione e la modificazione di edifici e impianti da parte della Confederazione, il conferimento di concessioni e di permessi nonché l'assegnazione di sussidi. Le decisioni delle autorità cantonali concernenti i progetti che verosimilmente possono essere realizzati solo con i contributi della Confederazione sono equiparati secondo l'articolo 2 capoverso 2 LPN all'adempimento di compiti della Confederazione.

L'adempimento di determinati compiti della Confederazione (e la ponderazione qualificata degli interessi applicabile secondo l'art. 6 cpv. 2 LPN) è di competenza dei Cantoni. Tra questi compiti figurano, ad esempio, il rilascio di deroghe per edifici e impianti al di fuori della zona edificabile e per dissodamenti, il rilascio di permessi di costruzione per impianti di telefonia mobile all'interno della zona edificabile, il rilascio di autorizzazioni in materia di pesca per interventi tecnici nelle acque o l'applicazione delle disposizioni concernenti la protezione della vegetazione ripariale, delle paludi e di altri biotopi. Di

¹ DTF 135 II 209.

² Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio, RS 451.

norma, i piani direttori e i piani di utilizzazione cantonali o comunali non rientrano invece tra i compiti della Confederazione³.

2.3 DTF Rüti

Finora vi erano divergenze di opinione sull'obbligo o meno di rispettare gli inventari menzionati anche *al di fuori* dell'adempimento di compiti della Confederazione. Gli oggetti degli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN non hanno quindi sempre ottenuto sufficiente protezione. Con la DTF Rüti del 2009, il Tribunale federale ha confermato che «per i Cantoni (e i Comuni) vige l'obbligo di tener conto degli inventari federali» anche «nell'adempimento di compiti dei Cantoni (e dei Comuni)⁴».

Gli inventari federali vanno tenuti in considerazione non solo nell'adempimento dei compiti della Confederazione, bensì anche nell'adempimento dei compiti dei Cantoni e dei Comuni.

3 Presa in considerazione degli inventari federali da parte dei Cantoni e dei Comuni

Gli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN si applicano *direttamente* nell'adempimento di compiti della Confederazione e *indirettamente* nell'adempimento di compiti dei Cantoni e dei Comuni.

3.1 Presa in considerazione degli inventari federali nell'ambito dei compiti della Confederazione

Per l'adempimento di compiti della Confederazione da parte dei Cantoni (o della stessa Confederazione), la *ponderazione* tra gli interessi di protezione definiti dalla legge e gli interessi di utilizzazione assume la massima importanza per gli oggetti degli inventari federali. Anche se la realizzazione di un progetto (p. es. di un progetto di costruzione) è considerato un intervento minimo in quanto non comporta che un *danno lieve* per un obiettivo di protezione, il progetto è ammissibile solo se gli interessi dell'intervento sono a loro volta importanti e *prevalgono* sugli interessi di protezione secondo gli inventari federali.

L'articolo 6 capoverso 2 LPN rafforza ulteriormente il diritto a una protezione chiaramente accresciuta degli oggetti inventariati secondo il capoverso 1. In linea di principio, i progetti che «comportano un *danno considerevole*, ovvero che, tra l'altro, pregiudicano un obiettivo di protezione in modo esteso e irrevocabile, determinando una deroga alla conservazione integrale ai sensi dell'inventario, sono inammissibili nell'adempimento di compiti della Confederazione (...). Secondo la regolamentazione giuridica, una deroga è possibile solo se l'interesse dell'intervento è riconducibile a un interesse d'importanza nazionale equivalente o maggiore (...). In altre parole, se l'interesse addotto per giustificare una deroga alla conservazione integrale non è d'importanza nazionale, l'intervento è sempre inammissibile e non è più possibile una ponderazione degli interessi da parte dell'autorità cui spetta la decisione, dal momento che in questi casi il legislatore ha già deciso a favore della conservazione integrale (...)»⁵.

La conservazione di un oggetto mira a garantirne sia la protezione integrale che la protezione contro eventuali future minacce. Devono essere conservati integralmente i valori che rendono unico un oggetto e che ne giustificano l'iscrizione nell'inventario federale. La valutazione della conservazione integrale di un oggetto deve avvenire sulla base della descrizione del livello di protezione. I danni even-

³ Cfr. Barbara Jud, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, R&U, VLP-ASPAN 1/11, 4.

⁴ DTF 135 II 209 consid. 2.1; confermato dal consid. 3.3 della sentenza 1C 470/2009 del 3 maggio 2010 Walzmühle, Frauenfeld

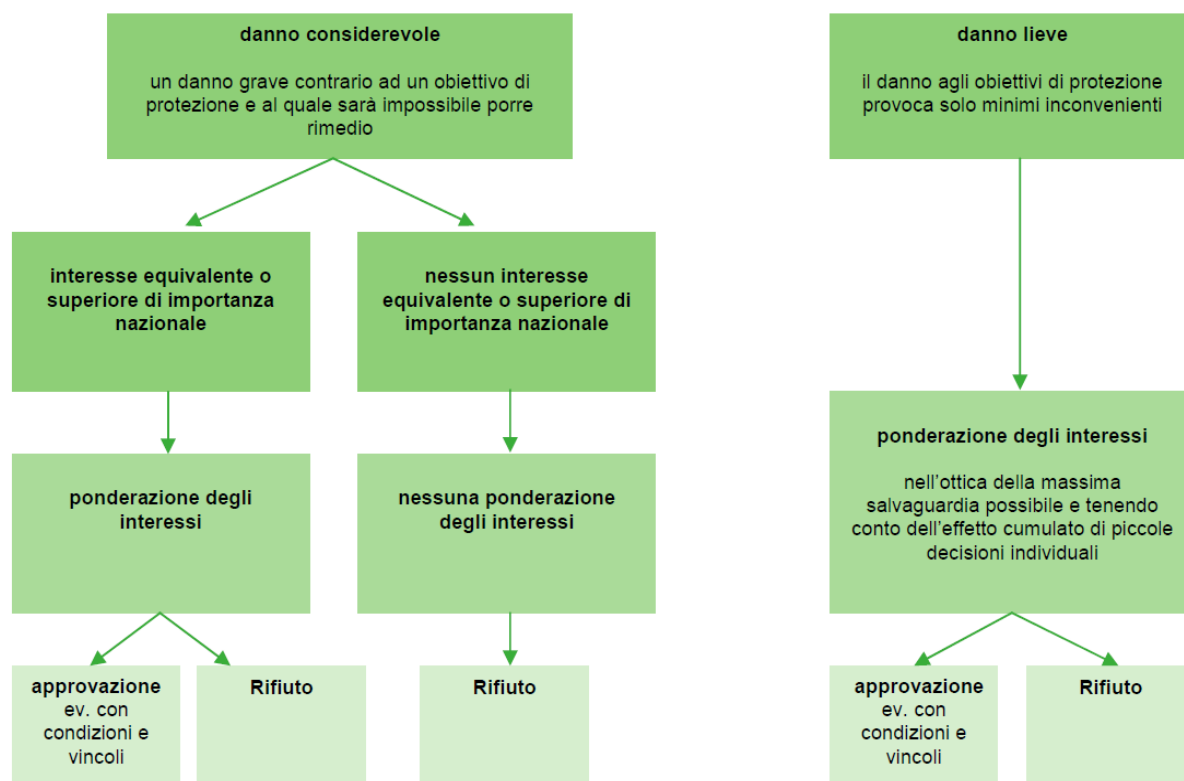
⁵ DTF 127 II 273 consid. 4c, pontile d'attracco Ermatingen; corsivo aggiunto. Non era d'interesse nazionale neppure la costruzione di una strada alpina nell'oggetto IFP Giessbach, sentenza 1A.185/2006 del 5 marzo 2007, consid. 7.1.

tuali devono essere valutati in rapporto ai diversi obiettivi di protezione illustrati nelle descrizioni pubblicate a parte delle zone inventariate.

Il seguente grafico⁶ riassume i criteri da rispettare e le procedure da seguire commisurati alla gravità dei danni arrecati agli obiettivi di protezione di oggetti degli inventari federali nell'adempimento di un compito della Confederazione.

Danni agli oggetti iscritti nell'IFP

Condizione: realizzazione di un compito federale



3.2 Presa in considerazione degli inventari federali nell'ambito dei compiti dei Cantoni e dei Comuni

Conformemente alla DTF Rùti, nell'adempimento di compiti dei Cantoni (e dei Comuni), tra cui rientra di principio la definizione dei piani direttori e dei piani di utilizzazione, «la protezione degli oggetti degli inventari federali è garantita dal diritto cantonale (e comunale). È quanto sancisce l'articolo 78 capoverso 1 Cost.⁷, secondo cui la protezione della natura e del paesaggio compete ai Cantoni»⁸.

Per i Cantoni e i Comuni, ciò significa che *devono tenere conto* degli obiettivi di protezione dei singoli oggetti degli inventari federali *mediante il diritto cantonale e comunale* anche al di fuori dell'adempimento di compiti della Confederazione. Quanto alle modalità, i Cantoni e i Comuni sono sostanzialmente liberi, a meno che il diritto federale non contempli requisiti specifici. In conformità alla DTF Rùti, i piani direttori devono tenere conto degli inventari federali (art. 6 cpv. 4 LPT). Dato il carattere vincolante che i piani direttori hanno per le autorità, le esigenze di protezione degli inventari federali sono sancite nei piani di utilizzazione, mediante la delimitazione di zone protette (art. 17 cpv. 1 LPT) o l'adozione di altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT).

⁶ Barbara Jud, op. cit. 9.

⁷ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101.

⁸ DTF 135 II 209 consid. 2.1.

Al di fuori dell'adempimento di compiti della Confederazione, pur non essendo applicabili direttamente, gli inventari federali sono comunque applicabili indirettamente. Gli inventari federali di cui all'articolo 5 LPN vanno quindi sempre rispettati nell'adempimento di tutti i compiti d'incidenza territoriale.

4 Presa in considerazione degli inventari federali nei piani direttori cantonali

4.1 Inventari federali quale «forma particolare di concezioni e piani settoriali»

Nell'adempimento dei loro compiti di loro competenza, i Cantoni e i Comuni hanno l'obbligo di prendere in considerazione gli inventari federali secondo l'articolo 5 LPN e di applicarli *indirettamente*, in particolare laddove l'obbligo di rispettare gli oggetti degli inventari federali non è sancito dalle ordinanze federali relative agli inventari federali ma da altre norme giuridiche, in concreto soprattutto dalla legislazione sulla pianificazione del territorio.

Nella DTF Rùti, il Tribunale federale si è soffermato in dettaglio su tale obbligo indiretto e ha stabilito che gli inventari federali equivalgono «per natura» a «piani settoriali e concezioni ai sensi dell'articolo 13 LPT»⁹ e in quanto tali – e quindi *non* in virtù della LPN – devono essere tenuti in considerazione dai Cantoni e dai Comuni anche nell'adempimento di compiti dei Cantoni e dei Comuni¹⁰.

Il punto di partenza di questa applicabilità *indiretta* degli inventari federali per i Cantoni e i Comuni è in particolare l'articolo 6 LPT: secondo il capoverso 1, «in vista dell'allestimento dei loro piani direttori, i Cantoni determinano le grandi linee del proprio sviluppo territoriale». Secondo il capoverso 4, nel farlo «essi tengono conto delle concezioni e dei piani settoriali della Confederazione» o appunto, conformemente alla DTF Rùti, «degli inventari federali quale forma particolare di concezioni e piani settoriali»¹¹. In linea di massima agli inventari federali si applica quindi anche l'articolo 22 capoverso 1 OPT¹², secondo cui «le concezioni e i piani settoriali vincolano le autorità». Tuttavia, le autorità cantonali e comunali dispongono di un margine di valutazione e di discrezionalità non indifferente in materia di attuazione normativa e pianificatoria.¹³

La DTF Rùti ha già avuto ripercussioni sulle tre ordinanze concernenti gli inventari federali. Agli articoli 9 OIVS, 4a OISOS e 2a OIFP figura ora espressamente quanto segue:

Nell'allestimento dei loro piani direttori i Cantoni tengono conto dell'inventario federale.

In sostanza, gli inventari federali e i loro oggetti vanno inseriti nel piano direttore, come sottolinea anche l'articolo 11 capoverso 1 LPT, secondo cui il Consiglio federale approva i piani direttori «segnatamente se tengono conto in modo appropriato dei compiti d'incidenza territoriale della Confederazione»: il piano direttore deve assicurare in particolare il coordinamento tra l'interesse della Confederazione alla conservazione degli oggetti degli inventari e le altre attività d'incidenza territoriale (tra l'altro in materia di sviluppo degli insediamenti, trasporti, infrastrutture, agricoltura, turismo e attività ricreative ecc.).

⁹ Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, RS 700.

¹⁰ DTF 135 II 209 consid. 2.1.

¹¹ DTF 135 II 209 consid. 2.1.

¹² Ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio, RS 700.1.

¹³ Cfr. anche il Nuovo diritto della pianificazione del territorio. Commenti relativi all'ordinanza sulla pianificazione del territorio e raccomandazioni per l'attuazione, in particolare in merito all'articolo 22 LPT.

4.2 Presa in considerazione nei fondamenti

Come precisato nella DTF Rùti, l'obbligo di tener conto degli inventari federali nell'allestimento dei piani direttori scaturisce non solo dall'articolo 6 capoverso 4 LPT, bensì anche dall'articolo 6 capoverso 2 LPT, secondo cui in vista dell'allestimento dei piani direttori i Cantoni devono designare i territori «di particolare bellezza o valore, importanti ai fini della ricreazione o quali basi naturali della vita». «I territori che la Confederazione pone sotto particolare protezione devono essere considerati meritevoli di protezione anche dai Cantoni; altrimenti verrebbe meno l'unità dell'ordinamento giuridico»¹⁴.

4.3 Presa in considerazione nei dati di base e nei commenti

Chi esercita un'attività d'incidenza territoriale deve saper riconoscere se vi è il rischio di conflitti con l'obiettivo di conservare il più possibile intatti gli oggetti degli inventari federali. I piani direttori devono contribuire a rendere visibile la posizione degli oggetti IFP, ISOS e IVS. Devono inoltre essere precisati in misura sufficientemente chiara per i destinatari del piano direttore sia gli oggetti che vanno protetti sia le modalità della loro protezione.

Il perimetro e gli obiettivi di protezione degli oggetti andrebbero quindi iscritti nei dati di base.

I commenti devono fornire indicazioni sullo stato di concretizzazione degli inventari federali e sulla necessità d'intervento in quest'ambito a livello cantonale.

Come stabilisce già oggi la «Guida alla pianificazione direttrice», gli inventari federali, o i loro oggetti, devono essere descritti nei dati di base del corrispondente capitolo del piano direttore.

4.4 Presa in considerazione nel testo vincolante per le autorità e nella carta del piano direttore

Se vogliono produrre degli effetti, i piani direttori devono andare al di là della semplice descrizione dei dati di base. Di conseguenza non basta tener conto degli oggetti degli inventari federali come dati di base in un'ottica puramente informativa. Nel piano direttore, il Cantone deve illustrare come intende concretizzare e attuare le decisioni della Confederazione sui singoli oggetti degli inventari per garantire una protezione sufficiente. A tal fine, nel piano direttore i compiti del Cantone e dei Comuni vanno coordinati con gli obiettivi di protezione degli oggetti inventariati e vanno descritte le modalità d'intervento ancora necessarie per garantire che vengano raggiunti gli obiettivi di protezione.

Gli oggetti degli inventari federali devono essere iscritti nel testo del piano direttore vincolante per le autorità e nella relativa carta.

4.5 Coordinamento con altre attività d'incidenza territoriale: ponderazione degli interessi

La protezione degli oggetti degli inventari federali richiede un coordinamento con altre attività d'incidenza territoriale: «per elementi del piano direttore con uno stato di coordinamento avanzato (dato acquisito o risultato intermedio), le schede e le decisioni del piano direttore devono fare emergere come sono avvenuti il coordinamento e la ponderazione dei diversi interessi con incidenza territoriale (dato acquisito) o come deve avere luogo (risultato intermedio)»¹⁵.

¹⁴ Barbara Jud, op. cit., 10.

¹⁵ Barbara Jud, op. cit., 12.

Siccome i Cantoni sono tenuti a tener conto degli inventari federali nell'allestimento dei piani direttori, gli importanti interessi relativi alla conservazione integrale o alla massima protezione degli oggetti devono essere rispettati già in sede di coordinamento con le altre attività d'incidenza territoriale che potrebbero arrecare danno agli oggetti. Interventi su oggetti d'importanza nazionale restano tuttavia a priori possibili, altrimenti non sarebbe necessario alcun coordinamento. In caso di adempimento di compiti cantonali o comunali, gli interventi su oggetti protetti d'importanza nazionale non richiedono necessariamente una giustificazione qualificata di interessi equivalenti o maggiori d'importanza nazionale. Una deroga agli obiettivi di protezione degli inventari federali dovuta a progetti cantonali o comunali può tuttavia entrare in considerazione solo in casi eccezionali, se l'interesse del Cantone o dei Comuni per l'intervento *prevale* su quello per la conservazione integrale degli oggetti inventariati.

La Confederazione non può approvare contenuti del piano direttore o progetti che non sono stati oggetto di una corretta ponderazione degli interessi. Una decisione nel piano direttore concernente gli inventari federali è contestata quando:

- la ponderazione è omessa completamente (mancata ponderazione);
- la ponderazione non tiene conto di interessi rilevanti (deficit di indagine);
- nella ponderazione sono inclusi interessi non meritevoli di protezione o oggettivamente subordinati (eccesso di indagine);
- tutti gli interessi rilevanti sono stati considerati, ma non ponderati correttamente (errore di valutazione)¹⁶.

Gli interessi di conservazione degli oggetti inventariati sono armonizzati, a livello di piano direttore, con quelli di altre attività d'incidenza territoriale.

5 Presa in considerazione degli inventari federali nei piani di utilizzazione e nei progetti concreti

La presa in considerazione degli inventari federali nell'allestimento dei piani direttori adempie solo in parte all'obbligo di proteggere gli oggetti degli inventari federali. Siccome i piani direttori sono vincolanti solo per le autorità, il passo concreto successivo consiste nel tener conto degli inventari nei piani di utilizzazione vincolanti per i proprietari.

I Cantoni e i Comuni devono quindi prendere l'iniziativa e adottare misure di protezione adeguate, disponendo di un margine di valutazione relativamente ampio. Gli obiettivi del piano direttore cantonale vanno attuati, a scala fondiaria (parcelle) e in maniera vincolante per i proprietari, tenendo conto del margine di apprezzamento esistente. Entrano in considerazione in particolare zone protette (sovrapposte) (art. 17 cpv. 1 LPT), zone da mantenere libere (art. 18 LPT), piani speciali di utilizzazione (piani di quartiere, piani particolareggiati, disposizioni edificatorie particolari) o «altre misure adatte» (art. 17 cpv. 2 LPT), come ad esempio decisioni in materia di protezione o soluzioni contrattuali.

I Comuni devono tener conto degli inventari federali nei loro piani di utilizzazione anche se il Cantone non ha (ancora) disciplinato nulla nel piano direttore o se il trattamento nel piano direttore è ritenuto insufficiente dal Consiglio federale e il Cantone deve riconsiderare la fattispecie¹⁷.

I vincoli derivati dai piani di utilizzazione devono essere messi in atto correttamente anche nella valutazione di progetti concreti. Un intervento è ammissibile solo se il suo interesse prevale sugli interessi di protezione anche nel singolo caso. A tale riguardo, nella DTF Rùti, il Tribunale federale ha precisato che «l'obbligo di rispetto di tali vincoli si ripercuote da un lato sull'applicazione dei piani (di utilizzazione) che attuano gli obiettivi di protezione e dall'altro nel fatto che nel singolo caso le necessarie pon-

¹⁶ Barbara Jud, op. cit., 12 segg.

¹⁷ Barbara Jud, op. cit., 14 segg.

derazioni degli interessi vanno effettuate alla luce degli interessi di protezione del patrimonio culturale»¹⁸.

L'obiettivo di protezione degli inventari federali va tenuto presente nell'ambito dei piani di utilizzazione e nei progetti concreti.

6 Presa in considerazione dei singoli inventari

6.1 Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale (IFP)

6.1.1 Descrizione generale dell'IFP

6.1.1.1 Criteri d'iscrizione

L'IFP comprende 162 oggetti con una superficie complessiva di 780 000 ha. Gli oggetti più piccoli hanno una superficie inferiore a 10 ha, mentre quelli più grandi superano i 10 000 ha. Un quarto degli oggetti è situato sul territorio di due o più Cantoni. L'IFP comprende paesaggi naturali e culturali nonché monumenti naturali (geotopi), la cui forma e il cui contenuto sono considerati unici per la Svizzera (oggetti unici) o particolarmente tipici di una regione del Paese (paesaggi tipo), anche se una separazione netta non è né possibile né opportuna. Numerosi oggetti svolgono inoltre una particolare funzione di svago. Sono stati iscritti anche oggetti la cui bellezza e la cui particolarità sono già in parte percettibilmente pregiudicate; questo non significa che in futuro potranno essere accettati ulteriori interventi suscettibili di danneggiare ulteriormente gli oggetti¹⁹. I danni esistenti vanno invece eliminati, nei limiti del possibile, o perlomeno bisogna ridurre l'impatto negativo²⁰.

6.1.1.2 Obiettivi di protezione

Gli oggetti devono essere conservati intatti nelle loro particolarità paesaggistiche naturali e culturali e nei loro elementi che li contraddistinguono: i fenomeni geologici e geomorfologici (geotopi), le dinamiche naturali del paesaggio, segnatamente delle acque, gli edifici e gli impianti tipici del paesaggio rurale e i biotopi meritevoli di protezione con la loro diversità di specie animali e vegetali specializzate o che svolgono funzioni importanti, soprattutto per quanto riguarda l'interconnessione e l'assenza di disturbi per gli oggetti nella misura in cui la loro integrità o tranquillità costituisce una caratteristica specifica. Inoltre, devono essere promosse le utilizzazioni che segnano il paesaggio.

Nell'ambito di questi obiettivi di protezione generali, l'inventario descrive sommariamente per ogni oggetto i valori specifici da proteggere. Inoltre contiene la descrizione esatta e la rappresentazione cartografica di ogni oggetto nonché la motivazione della sua importanza nazionale. La descrizione più dettagliata e differenziata dei singoli oggetti secondo il mandato del Consiglio federale teso a valorizzare l'inventario IFP, consentirà di formulare obiettivi di protezione più concreti ed efficaci²¹.

¹⁸ DTF 135 II 209 consid. 2.1.

¹⁹ DTF del 18.4.1991 nella causa SL c. Amstad.

²⁰ Commenti all'IFP («raccoltore verde»), n. 3.

²¹ Prendendo spunto da un rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, nell'ambito del progetto «Effetti dell'IFP» il Consiglio federale ha tra l'altro incaricato l'UFAM di precisare gli obiettivi settoriali specifici di protezione e di integrare meglio l'IFP nei settori politici d'incidenza territoriale (FF 2004 771).

6.1.1.3 Minacce

Le principali minacce possibili alle quali bisogna accordare un'attenzione particolare nell'ambito dei piani direttori e dei piani di utilizzazione come pure in presenza di singoli casi sono citate nei commenti²². Si tratta soprattutto di nuove zone edificabili, costruzioni e impianti infrastrutturali al di fuori della zona edificabile, progetti di estrazione e discarica, forme di ricreazione intensiva, un'agricoltura e una selvicoltura praticate in modo inadeguato, la contaminazione delle acque nonché il rumore quali principali minacce possibili.

6.1.2 Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'inventario federale

Nell'ambito delle decisioni di pianificazione del territorio, all'interno o nei pressi di paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale l'IFP deve essere consultato sistematicamente quale base per la pianificazione. Nel piano direttore va garantito il coordinamento tra l'interesse della Confederazione alla conservazione degli oggetti IFP e le altre attività d'incidenza territoriale (in particolare in materia di sviluppo degli insediamenti, trasporti, infrastruttura, agricoltura, turismo e svago ecc.).

La realizzazione degli obiettivi di protezione relativi agli oggetti IFP nel piano direttore cantonale rientra nelle competenze assegnate ai Cantoni in materia di protezione del paesaggio (compresa la designazione di zone cantonali di protezione del paesaggio o comprensori cantonali di valorizzazione). Il piano direttore informa gli attori della pianificazione del territorio, e segnatamente le autorità cantonali e comunali di pianificazione, dell'esistenza dell'IFP e dell'obbligo di tenerne conto. Al contempo, fornisce le apposite istruzioni affinché nell'ambito di tutti i progetti d'incidenza territoriale vengano realizzate le misure adeguate che consentano di tenere conto degli obiettivi di protezione dell'inventario federale.

6.1.2.1 Presa in considerazione nei dati di base e nei commenti

I paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale, come pure gli oggetti degli altri due inventari federali secondo l'articolo 5 LPN, vanno inseriti sia nei dati di base che nei commenti relativi al piano direttore.

Nei dati di base deve figurare una breve descrizione dell'IFP con l'indicazione delle basi giuridiche della LPN e dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (OIFP; RS 451.11) nonché le seguenti indicazioni:

- possibilità di consultazione dell'inventario federale (servizio cantonale competente per la natura e il paesaggio);
- servizio federale competente nell'ambito della natura e del paesaggio (UFAM).

I rapporti esplicativi dovranno in particolare fornire indicazioni sullo stato dell'attuazione giuridicamente vincolante dell'inventario nel Cantone (p. es. mediante zone di protezione del paesaggio cantonali o comunali) e sulle misure e le modalità di intervento ancora necessarie, in particolare in vista della concretizzazione degli obiettivi di protezione specifici contenuti nelle descrizioni degli oggetti dell'IFP.

6.1.2.2 Presa in considerazione nel testo del piano direttore

Il piano direttore integra i seguenti punti dell'IFP:

Disposizioni orientative

- Formulare quale obiettivo la conservazione dei valori e dei contenuti caratteristici e delle qualità dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale interessati.

²² Commenti all'IFP («raccoltore verde»), n. 5.

Disposizioni di coordinamento

- Esaminare i progetti d'incidenza territoriale per stabilire eventuali conflitti con gli obiettivi di protezione dell'IFP. Sono ipotizzabili ad esempio i seguenti interrogativi: il progetto compromette gli obiettivi di protezione di un oggetto IFP? L'oggetto IFP è danneggiato da un progetto al di fuori del perimetro? L'intervento è inevitabile (ubicazione vincolata)?
- Se si considera necessario derogare agli obiettivi di protezione dell'IFP, procedere a una ponderazione degli interessi minuziosa, rigorosa e giuridicamente conforme. Nel caso di compiti della Confederazione, lo stato di pianificazione delle misure di ripristino o di compensazione di cui all'articolo 6 capoverso 1 LPN deve corrispondere a quello dell'intervento previsto.
- Stabilire procedure e provvedimenti adeguati per uno sviluppo territoriale sostenibile degli oggetti IFP, ad esempio assicurarsi della competenza operativa dei responsabili dei compiti di pianificazione, prevedere la pubblicazione di concorsi qualificati con la partecipazione dell'ufficio cantonale per la natura e il paesaggio ecc.

6.1.2.3 Presa in considerazione nella carta del piano direttore

Per consentire un coordinamento tra gli oggetti IFP e le attività d'incidenza territoriale, i perimetri degli oggetti IFP devono essere inseriti come indicazione o dato di base e deve essere determinato lo stato della loro concretizzazione attraverso strumenti cantonali come zone di protezione del paesaggio.

6.1.3 Verifica da parte della Confederazione

Il piano direttore tiene conto dell'IFP in modo completo e corretto conformemente ai punti da 6.1.2.1 a 6.1.2.3, in particolare per quanto riguarda la gestione di possibili conflitti e la ponderazione degli interessi di protezione e utilizzazione?

Gli oggetti dell'inventario federale sono iscritti integralmente nella carta del piano direttore? In caso contrario, non lo sono per quali motivi?

Per quanto riguarda eventuali oggetti che si estendono sui Cantoni confinanti vi è stata una concertazione con tali Cantoni?

Come intende il Cantone informare i Comuni e imporre loro il rispetto delle disposizioni del piano direttore in relazione all'IFP?

6.1.4 Presa in considerazione dell'IFP nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti

Gli oggetti IFP (perimetri e obiettivi di protezione) devono essere consultati sistematicamente come base per tutti i progetti d'incidenza territoriale. Essi devono essere documentati nei piani di utilizzazione secondo le direttive del piano direttore. Nel regolamento relativo all'utilizzazione devono inoltre essere inserite disposizioni che definiscano in modo programmatico la conservazione del valore nazionale degli oggetti IFP e che rimandino a una ponderazione degli interessi, necessaria in caso di pregiudizio al valore nazionale di un oggetto.

6.2 Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)

6.2.1 Descrizione generale dell'ISOS

6.2.1.1 Criteri d'iscrizione

L' inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (OISOS; RS 451.12) comprende 1283 oggetti (stato al 1° maggio 2012), di norma insediamenti permanenti con almeno dieci edifici principali annotati sulla carta Siegfried e indicati sulla carta nazionale con il nome del luogo) definiti d'importanza nazionale dal Consiglio federale a causa delle loro qualità straordinarie. Ai fini della definizione dell'importanza nazionale dell'insediamento sono determinanti le qualità situazionali, spaziali e storico-architettoniche. L'ISOS valuta gli insediamenti nel loro insieme e non in base alla qualità di singole costruzioni. Inoltre tiene conto del rapporto tra le varie costruzioni nonché della qualità degli spazi tra gli edifici (piazze e strade, giardini e parchi) e del rapporto degli edifici con l'ambiente circostante, vicino e lontano.

L'ISOS è completato dalle liste degli insediamenti di importanza regionale e locale. Detti insediamenti sono stati rilevati nell'ambito della prima inventariazione secondo le modalità ISOS, non fanno parte dell'inventario federale e non hanno pertanto alcuna valenza legale ai sensi della LPN.

6.2.1.2 Obiettivi di salvaguardia

Un inventario di insediamenti sviluppatasi in genere sull'arco di secoli costituisce un'istantanea in un processo di sviluppo. Tale processo favorisce un legame diretto con la pianificazione e porta alla formulazione di obiettivi di salvaguardia.

L'ISOS suddivide ogni insediamento in settori: perimetri edificati, gruppi edilizi, intorni circoscritti e intorni orientati. A ogni settore è attribuito un obiettivo di salvaguardia – conservazione della sostanza, della struttura e del carattere per le zone edificate e preservazione della destinazione o delle caratteristiche per i dintorni – che abbina proposte di conservazione e trasformazione. L'attuazione degli obiettivi di salvaguardia deve garantire che le caratteristiche pregiate dell'insediamento – e di conseguenza la sua importanza nazionale – restino intatte. Oltre agli obiettivi di salvaguardia, l'inventario federale offre suggerimenti per una pianificazione sostenibile allo scopo di garantire la conservazione del retaggio edilizio e la qualità particolare degli insediamenti per il futuro.

6.2.1.3 Minacce

Il paesaggio insediativo svizzero è soggetto a una rapida trasformazione. Gli sviluppi economici e demografici rappresentano grandi sfide: la superficie crescente degli insediamenti e la progressiva espansione disordinata nonché un accentuato pluralismo nell'espressione architettonica minacciano gli insediamenti storici importanti e di qualità. Una pianificazione inadeguata può non solo compromettere la qualità del singolo settore, bensì anche pregiudicare il valore nazionale dell'intero insediamento, danneggiandone l'integrità strutturale, funzionale o visiva nonché l'autenticità. Gli interventi che pregiudicano l'importanza nazionale di un insediamento sono di norma la conseguenza di criteri di pianificazione territoriale insufficienti o inadatti, basati su principi inadeguati: l'edificazione di spazi liberi essenziali e la densificazione inadatta del patrimonio edilizio, la perturbazione della coerenza dei quartieri esistenti (ad es. mediante salti di scala inadeguati o la libertà totale nell'espressione architettonica dei nuovi interventi edilizi), nonché il mancato rispetto delle qualità dello spazio pubblico possono tradursi in seri danni agli insediamenti d'importanza nazionale. La corretta gestione degli insediamenti pregiati è quindi uno dei compiti essenziali della pianificazione del territorio.

6.2.2 Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'ISOS

L'obiettivo dell'ISOS è di conservare le qualità che determinano il valore nazionale degli insediamenti designati e di evitare che subiscano danni irreversibili. L'ISOS deve essere consultato sistematicamente quale base per i processi decisionali nell'ambito delle misure di pianificazione del territorio negli insediamenti d'importanza nazionale e nei loro dintorni. Il piano direttore deve da un lato informare gli attori della pianificazione del territorio, e segnatamente le autorità di pianificazione di Cantoni e Comuni, in merito all'ISOS e all'obbligo di tenerne conto e dall'altro fornire istruzioni adeguate, in modo tale che per tutti i progetti d'incidenza territoriale siano attuate adeguate misure di rispetto degli obiettivi di salvaguardia e di altre raccomandazioni concernenti la pianificazione fornite dall'inventario federale.

6.2.2.1 Presa in considerazione nei dati di base e nei commenti

Gli insediamenti d'importanza nazionale e gli oggetti degli altri due inventari federali di cui all'articolo 5 LPN, vanno inseriti sia nei dati di base che nei commenti relativi al piano direttore. A tale scopo sono sufficienti una breve descrizione dell'inventario federale e i seguenti rimandi:

- basi giuridiche dell'ISOS (art. 5 LPN; OISOS, RS 451.12);
- possibilità di consultazione dell'inventario federale (serie ISOS; inventario dei punti ISOS su www.geo.admin.ch o geoportale cantonale);
- servizio federale competente per la conservazione dei monumenti, l'archeologia e la protezione degli insediamenti (UFC);
- legislazione cantonale;
- ufficio cantonale competente per la conservazione dei monumenti.

6.2.2.2 Presa in considerazione nel testo del piano direttore

Disposizioni orientative

- Formulare quale obiettivo la conservazione del valore nazionale degli insediamenti.
- Definire i principi di concretizzazione territoriale degli obiettivi di salvaguardia.
- I progetti d'incidenza territoriale devono essere verificati per prevenire eventuali conflitti con gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS.

Disposizioni di coordinamento

- Assegnare alle autorità a tutti i livelli il mandato di verificare i progetti d'incidenza territoriale per stabilire eventuali conflitti con gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS. Sono ipotizzabili ad esempio i seguenti interrogativi: il progetto compromette gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS? Disturba importanti spazi liberi e riferimenti visivi (effetti vicini e lontani, paesaggi di tetti, profili, assi visivi)? È in contrasto con una coerenza spaziale esistente? È proporzionato alle dimensioni del sito? Distrugge sostanza originale essenziale per l'insediamento? Distrugge importanti spazi verdi? Il progetto è inevitabile (ubicazione vincolata)?
- Assegnare ai servizi competenti, in particolare ai Comuni, il mandato di attuare gli obiettivi di salvaguardia dell'ISOS nei piani di utilizzazione. Determinare procedure e provvedimenti adeguati per uno sviluppo territoriale sostenibile degli insediamenti, ad esempio garantire la necessaria competenza operativa dei responsabili dei compiti di pianificazione, introdurre obblighi speciali in materia di pianificazione (consulenza in materia di progettazione architettonica, piani di quartiere ecc.), prevedere la pubblicazione di concorsi qualificati con la partecipazione dell'ufficio cantonale competente per la conservazione dei monumenti ecc.
- Assegnare ai servizi competenti, in particolare ai Comuni, il mandato di contattare tempestivamente l'ufficio cantonale responsabile per la conservazione dei monumenti in caso di progetti d'incidenza territoriale in insediamenti d'importanza nazionale.

6.2.2.3 Presa in considerazione nella carta del piano direttore

L'inventario federale ISOS è da rappresentare in forma cartografica come dato di base. Sulla carta, ogni insediamento d'importanza nazionale va indicato con un simbolo. Le basi digitali rilevanti possono essere ricavate dalla pubblicazione ufficiale dell'inventario federale sul sito www.geo.admin.ch.

6.2.3 Verifica da parte della Confederazione (esame e approvazione del piano regolatore)

Il piano direttore tiene conto dell'inventario federale ISOS in modo completo e corretto conformemente ai punti da 6.2.2.1 a 6.2.2.3, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione con i progetti d'incidenza territoriale e la gestione di possibili conflitti?

Gli oggetti dell'ISOS sono tutti rappresentati sulla carta del piano direttore (o su una carta allegata)?

6.2.4 Presa in considerazione dell'ISOS nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti

Gli obiettivi di salvaguardia e le raccomandazioni supplementari dell'ISOS vanno consultati sistematicamente come base per tutti i progetti d'incidenza territoriale. Essi devono essere documentati nei piani di utilizzazione secondo le disposizioni del piano direttore. Nel regolamento relativo all'utilizzazione devono essere inserite disposizioni che definiscono in modo programmatico la conservazione del valore nazionale dell'insediamento e rimandano a una ponderazione degli interessi, necessaria in caso di pregiudizio al valore nazionale dell'insediamento.

6.3 Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS)

6.3.1 Descrizione generale del IVS

6.3.1.1 Criteri d'iscrizione

Nell'inventario federale sono iscritte esclusivamente le vie di comunicazione storiche d'importanza nazionale con una sostanza edile di valore storico visibile. Gli oggetti iscritti sono suddivisi in due categorie: quelli classificati come «tracciato storico con molta sostanza» (circa 650 km) e quelli classificati come «tracciato storico con sostanza» (circa 3100 km). Non sono pertanto iscritti nell'inventario circa 6800 km di oggetti di cui è rimasto visibile soltanto il tracciato storico, anche se, di per sé, rivestono un'importanza nazionale dal profilo della storia dei trasporti.

L'IVS rappresenta la totalità delle vie di comunicazione storiche inventariate ed è costituito dall'inventario federale e dalle vie di comunicazione storiche d'importanza nazionale. Tuttavia, comprende anche oggetti d'importanza regionale (circa 11 500 km) o locale (circa 25 000 km) designati dai Cantoni. Tali oggetti non fanno parte dell'inventario federale. La designazione e la descrizione di questi oggetti procedono a velocità diversa da un Cantone all'altro. In attesa della designazione da parte del Cantone, le iscrizioni si basano su una stima provvisoria della Confederazione, che utilizza queste informazioni per la valutazione delle domande di aiuti finanziari (art. 12 OIVS) e degli interventi (art. 7 OIVS).

6.3.1.2 Obiettivi di protezione

L'inventario federale è un inventario di oggetti lineari, che contiene (ad es. lungo un determinato tratto) molti elementi parziali con grado di sostanza, stato, minacce e, di conseguenza, esigenze di conservazione differenti. Tale aspetto è preso in considerazione dall'ordinanza riguardante l'inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (OIVS). L'OIVS concretizza e differenzia infatti l'obbligo di protezione per gli oggetti inventariati di cui all'articolo 6 LPN: la conservazione integrale o, in ogni caso, la massima attenzione non si applica in modo omogeneo all'intero *percorso*, eventual-

mente esteso. La protezione si orienta invece alla *sostanza*, il che si ripercuote in *una* classificazione degli obiettivi di protezione differenziata secondo il grado di sostanza delle vie di comunicazione (art. 3 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 6). Un oggetto classificato come «tracciato storico con molta sostanza» va conservato intatto integralmente, trattandosi di una sequenza di numerosi elementi di sostanza tradizionale pregiata, che rappresentano anche quantitativamente buona parte del tratto in questione. Gli oggetti classificati come «tracciato storico con sostanza» costituiscono percorsi che presentano solo in parte dei tratti con sostanza qualitativamente superiore alla media. Per questo motivo, la protezione si concentra in questi casi unicamente su questi elementi essenziali della sostanza, i quali devono essere conservati intatti.

6.3.1.3 Minacce

Le minacce possono essere suddivise in tre grandi gruppi:

1. manutenzione trascurata e degrado, principalmente a causa dell'abbandono dell'utilizzazione;
2. importanti progetti di costruzione (principalmente costruzione di strade e ferrovie, miglorie);
3. danno dovuto a piccoli interventi isolati su singoli elementi. Benché da sole possano sembrare insignificanti, nel complesso tali componenti dell'opera determinano però spesso il valore dell'intero tratto.

La somma delle modifiche è determinante soprattutto nel terzo gruppo, dal momento che a differenza dei grandi progetti non è consultato alcun servizio federale (corapporto, parere specialistico) e, a differenza del secondo gruppo, i processi avanzano spesso inavvertitamente ma inarrestabilmente (e senza misure di compensazione).

Non tutte le minacce sono gravi per gli oggetti. L'articolo 7 OIVS stabilisce che dal punto di vista degli inventari federali gli interventi sugli oggetti sono in linea di principio ammessi, purché non si oppongano agli obiettivi di protezione, ossia non intacchino valori rilevanti o determinanti della sostanza costruttiva, che hanno portato all'iscrizione e alla classificazione dell'oggetto nell'inventario e alla sua classificazione. Se invece le minacce possono pregiudicare la sostanza degli oggetti, bisogna effettuare una ponderazione degli interessi, calibrata in base all'incisività dell'intervento e differenziata in funzione della classificazione degli oggetti secondo l'articolo 6 OIVS. Una «deroga» alla conservazione integrale può essere presa in considerazione o ammessa nell'adempimento di un compito della Confederazione solo se anche l'interesse dell'intervento è d'importanza nazionale e prevale sulla protezione dell'oggetto. In caso contrario, l'intervento è inammissibile.

L'articolo 7 capoverso 4 OIVS prevede inoltre, in presenza sia di danni lievi che considerevoli, l'adozione di provvedimenti di ripristino o almeno di compensazione adeguati. In ogni caso, gli interventi ammissibili devono essere il più contenuti possibile anche dopo la ponderazione degli interessi (cpv. 5).

6.3.2 Funzione del piano direttore nella presa in considerazione dell'inventario federale

Il piano direttore deve, da un lato, indicare l'ubicazione delle vie di comunicazione storiche dell'inventario federale e informare sui valori di sostanza che presentano e, dall'altro, definire i requisiti minimi relativi alla presa in considerazione delle vie di comunicazione storiche, ovvero almeno mostrare e descrivere come il Cantone intende rispettare gli obiettivi di protezione dell'inventario federale.

6.3.2.1 Presa in considerazione nei dati di base e nei commenti

Le vie di comunicazione storiche dell'inventario federale e gli oggetti degli altri due inventari federali di cui all'articolo 5 LPN, vanno menzionate sia nei dati di base che nei commenti relativi al piano direttore. A tal fine è sufficiente di norma una breve descrizione dell'inventario federale con rimandi alle basi giuridiche nella LPN e nell'OIVS. Le disposizioni di coordinamento devono illustrare la necessità d'intervento per conservare le vie di comunicazione storiche nel Cantone nonché i mezzi e i processi giuridici con cui deve essere garantita tale protezione.

Devono essere indicati i seguenti punti:

- le basi giuridiche (art. 5 LPN; OIVS, RS 451.13);
- la pubblicazione sul sito <http://ivs-gis.admin.ch>;
- l'ufficio federale competente secondo l'articolo 23 OPN.

6.3.2.2 Presa in considerazione nel testo del piano direttore

Disposizioni orientative

- *Menzionare i principali obiettivi di protezione secondo l'OIVS: l'obiettivo principale è la conservazione delle vie di comunicazione storiche (inventario federale).*
- Definire i principi concernenti la concretizzazione sul territorio degli obiettivi di protezione.
- I progetti d'incidenza territoriale devono essere verificati per prevenire eventuali conflitti con gli obiettivi di protezione dell'ISOS.

Disposizioni di coordinamento

- Comunicare ai servizi specializzati cantonali e ai Comuni, sotto forma di istruzioni pratiche, le condizioni e i requisiti per l'ammissibilità dei danni sulle vie di comunicazione storiche (cfr. art. 6 OIVS, e segnatamente anche il rapporto esplicativo relativo all'OIVS²³).
- *Precisare programmaticamente (testualmente) nel testo del piano direttore (p. es. attraverso una specifica scheda o schede tematiche) i provvedimenti di ripristino o almeno sostitutivi (cfr. in particolare art. 7 cpv. 4 OIVS, e segnatamente anche il rapporto esplicativo relativo all'OIVS).*

6.3.2.3 Presa in considerazione nella carta del piano direttore

Lo stato dell'inventario federale deve essere rappresentato in forma cartografica nella carta di sintesi e nelle carte allegate o sotto forma di strato di una rappresentazione digitale, evidenziando chiaramente i vari gradi di sostanza rilevanti delle vie di comunicazione storiche ai fini del rispetto degli obiettivi di protezione e della regolamentazione degli interventi. Le basi digitali corrispondenti sono riportate nella pubblicazione ufficiale dell'inventario federale sul sito <http://ivs-gis.admin.ch>.

²³ http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_D.pdf

6.3.3 Verifica da parte della Confederazione (esame e approvazione del piano direttore)

Il piano direttore tiene conto dell'inventario federale in modo completo e corretto conformemente ai punti da 6.3.2.1 a 6.3.2.3, in particolare per quanto riguarda la gestione di possibili conflitti e l'armonizzazione con i progetti d'incidenza territoriale?

Tutti gli oggetti dell'inventario federale sono riportati nella carta, distinti secondo i gradi della sostanza?

6.3.4 Presa in considerazione nell'ambito dei piani di utilizzazione o di altri strumenti

Gli oggetti d'importanza nazionale «con molta sostanza» e «con sostanza» vanno iscritti almeno nei piani di utilizzazione e nei piani direttori importanti (p. es. piano delle zone protette, piano direttore dei trasporti o piano direttore del paesaggio).

Nel regolamento relativo all'utilizzazione vanno inserite disposizioni di protezione che tutelino gli oggetti nell'ambito dei piani di utilizzazione in modo vincolante per i proprietari fondiari (in caso d'iscrizione dell'oggetto nel piano di utilizzazione) o definiscano programmaticamente la protezione e rimandino a una ponderazione degli interessi, da effettuare in caso di intervento (in caso d'iscrizione dell'oggetto in un piano direttore).

Allegato:

Catalogo di domande per determinare la necessità d'intervento a livello cantonale e comunale

Per determinare un'eventuale necessità d'intervento, sulla scorta delle tre fasi di cui all'articolo 3 OPT (determinazione degli interessi rilevanti, valutazione e ponderazione di tali interessi, presa in considerazione del maggior numero possibile di interessi) occorre rispondere a interrogativi di questo tipo:

Determinazione degli interessi giuridici rilevanti

Come garantisce il nostro Cantone o Comune che nell'ambito di tutti i progetti (di costruzione) in grado di pregiudicare un oggetto iscritto in un inventario federale (un paesaggio, un monumento naturale, un insediamento o una via di comunicazione storica) si tenga conto dello stesso e dei suoi obiettivi di protezione specifici?

- Gli oggetti nazionali dei tre inventari federali sono noti a tutti i responsabili negli uffici delle amministrazioni pubbliche competenti per le costruzioni e per la pianificazione, nei servizi specializzati ecc.?
- Gli oggetti degli inventari federali o gli inventari stessi sono menzionati nelle disposizioni giuridiche cantonali o comunali in materia di costruzioni e pianificazione?
- Gli inventari federali sono stati adeguatamente considerati nell'allestimento del piano direttore cantonale?
- Oltre a essere confluiti nell'allestimento del piano direttore cantonale, gli obiettivi di protezione sono sufficientemente concretizzati nei piani di utilizzazione o nei piani di protezione del paesaggio?
- I principali testi normativi applicabili precisano con sufficiente chiarezza che le autorità competenti *devono* tener conto «indirettamente» degli inventari federali quale forma particolare di concezioni e piani settoriali tramite gli strumenti del diritto cantonale e comunale?

Valutazione e ponderazione degli interessi

Come garantisce il nostro Cantone o il nostro Comune che nell'ambito di tutti i progetti in grado di pregiudicare un oggetto iscritto in un inventario federale si tenga adeguatamente conto del peso o dell'importanza (pur sempre nazionale) dello stesso e dell'interesse a una conservazione integrale o, in qualsiasi caso, al massimo rispetto dell'oggetto protetto?

- Il diritto in materia di costruzioni e pianificazione o la legislazione in materia di protezione della natura e del paesaggio, protezione del patrimonio e conservazione dei monumenti prevedono apposite norme?
- Sussiste la garanzia che gli obiettivi di protezione e, quindi, gli interessi di protezione siano determinati e ponderati in modo corretto e competente per gli oggetti minacciati da un progetto?
- I servizi cantonali (responsabili della natura e del paesaggio, della protezione del patrimonio e della conservazione dei monumenti storici ecc.) e le commissioni cantonali (o federali) per la protezione della natura e del paesaggio o per la conservazione dei monumenti sono consultati tempestivamente?
- Come è garantito che nei confronti di terzi la ponderazione degli interessi di protezione sia comprensibile, trasparente e motivata in modo adeguato?

Ponderazione degli interessi in senso stretto

Come garantisce il nostro Cantone o Comune che nell'ambito di tutti i progetti in grado di pregiudicare un oggetto iscritto in un inventario federale si tenga conto in modo adeguato del peso o dell'importanza (pur sempre nazionale) dello stesso o dell'interesse alla sua conservazione il più possibile integrale o, in ogni caso, alla sua massima protezione?

- Come è garantito che l'interesse alla conservazione e alla protezione di un oggetto d'importanza nazionale non soccomba di fronte a un interesse legato a un interesse d'intervento invero insignificante?
- Come è garantito che la ponderazione degli interessi avvenga con argomenti comprensibili a terzi e/o con una motivazione adeguata?
- Come è garantito che con il passare del tempo gli oggetti degli inventari federali non siano danneggiati irrimediabilmente dalla somma e dall'interazione di numerosi interventi apparentemente lievi e insignificanti?