



20 gennaio 2026

Misure per migliorare l'applicazione dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS)

Modifica dell'ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS) e dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT)

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

1. Situazione iniziale

La legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) è stata modificata nel 2012 (revisione parziale del 15 giugno 2012, in vigore dal 2014) principalmente per rispondere all'esigenza promuovere uno sviluppo centripeto di qualità che ponesse un freno alla dispersione degli insediamenti e fosse in grado di assorbire la crescita demografica e l'aumento dei posti di lavoro in Svizzera. Di recente, in particolare nelle aree urbane e nelle regioni turistiche, si è aggiunta la sfida di far fronte alla crescente penuria di alloggi. Allo stesso tempo, l'esigenza di una maggiore densità edilizia e territoriale, l'obiettivo di un'elevata qualità degli insediamenti e i molteplici requisiti posti all'ambiente costruito (protezione del clima, energia, biodiversità ecc.) comportano una sempre maggiore complessità delle regole, degli strumenti e dei processi.

L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) si fonda sulla legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451) e designa, in base a criteri standardizzati, gli insediamenti considerati di

importanza nazionale in virtù delle loro qualità in termini di cultura della costruzione. Nel contesto sopra descritto assume un ruolo particolarmente importante, ma ultimamente sono stati sollevati diversi interrogativi sulla sua applicazione, soprattutto nell'ambito dei progetti di edilizia residenziale.

Le problematiche maggiori emergono quando entra in gioco la cosiddetta «applicazione diretta» delle disposizioni sull'ISOS, ossia quando è necessario tenere conto dell'ISOS in maniera rigorosa nell'adempimento di determinati compiti della Confederazione, segnatamente il conferimento di permessi ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LPN ma non hanno un impatto visivo diretto sull'insediamento, quali l'esame e il rilascio dei permessi previsti dalla legislazione in materia di protezione delle acque o la realizzazione di impianti sotterranei di protezione civile. Queste problematiche, che si presentano anche nel caso degli impianti fotovoltaici, creano incertezza sul piano giuridico e nella pianificazione. Le difficoltà maggiori si hanno quando l'obbligo di applicare direttamente l'ISOS si manifesta solo una volta avviata la procedura di autorizzazione edilizia o addirittura in una procedura di ricorso.

L'interpretazione degli obiettivi di conservazione dell'ISOS e della loro corretta attuazione può essere difficile anche nella prassi. Spesso mancano criteri e processi consolidati per una corretta presa in considerazione dell'ISOS nelle pianificazioni cantonali e comunali, in particolare per individuare a quale livello e in quale momento deve avvenire la ponderazione degli interessi degli inventari federali nell'elaborazione dei piani direttori e di utilizzazione.

Di comune accordo con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha organizzato una tavola rotonda sull'ISOS con l'obiettivo di risolvere le problematiche esistenti nell'ottica di uno sviluppo centripeto di qualità. Il gruppo di lavoro interdipartimentale Cultura della costruzione (GL cultura della costruzione) è stato incaricato di preparare l'incontro, che si è svolto in due giornate (il 12 maggio e il 5 giugno 2025). Rappresentanti del settore pubblico, del settore privato e della società civile si sono confrontati e hanno sviluppato congiuntamente una serie di proposte ampiamente condivise su come attuare in tempi rapidi misure concrete per migliorare l'applicazione dell'ISOS. I risultati della «Tavola rotonda ISOS» sono stati esposti nel rapporto del 26 giugno 2025¹. Nella seduta del 26 settembre 2025, il Consiglio federale ha incaricato i dipartimenti competenti di attuare le misure, dando priorità a quelle che comportano una modifica dell'ordinanza del 13 novembre 2019 riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS; RS 451.12) e dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1). L'attuazione di queste misure rientra nel progetto posto in consultazione.

2. Le ragioni della revisione

L'importanza fondamentale dell'ISOS come strumento prezioso per la conservazione dell'identità della Svizzera in termini di cultura della costruzione è indiscussa. Tuttavia, si riscontrano alcune difficoltà applicative e procedurali a cui la revisione dell'OISOS e dell'OPT intende porre rimedio, senza ridurre in modo sproporzionato la protezione degli insediamenti quale importante meccanismo di conservazione della qualità e dell'identità. Le disposizioni riviste semplificano e accelerano i processi e le procedure in quanto danno maggiore spazio alla

¹ GRUPPO DI LAVORO INTERDIPARTIMENTALE CULTURA DELLA COSTRUZIONE: Applicazione dell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale ISOS – Rapporto sulla «Tavola rotonda ISOS», Berna, 2025 (disponibile su www.isos.ch > Materiali > Rapporti).

ponderazione degli interessi nell'applicazione dell'ISOS da parte dei Cantoni e dei Comuni ed evidenziano maggiormente il loro margine di manovra. Ciò permette di aumentare notevolmente la certezza del diritto e della pianificazione. Inoltre, la revisione recepisce determinate tendenze della recente dottrina giuridica, che in alcuni casi è favorevole a un'applicazione più limitata e mirata delle disposizioni dell'ISOS.

La revisione dell'OISOS e dell'OPT risponde anche a diversi interventi parlamentari relativi all'ISOS, tra cui la mozione Stark 23.3435 «L'ISOS deve guidare, ma non impedire lo sviluppo edilizio e la densificazione», la quale richiede che, nell'adempimento di compiti cantonali e comunali, i Comuni possano derogare agli obiettivi di conservazione dell'ISOS nella ponderazione degli interessi anche quando sono presenti solo interessi cantonali o comunali. L'intento di questa mozione è attuato con l'introduzione dell'articolo 11 capoverso 3 OISOS, mentre altre parti della revisione tengono conto di interventi parlamentari che non erano ancora stati trattati (in via definitiva) dalle Camere federali quando si è svolta la tavola rotonda ISOS, ovvero la mozione Würth 25.3153 «Conservazione dei monumenti storici e protezione del paesaggio e degli insediamenti. Tornare alla ripartizione dei compiti la NPC I e dalla Costituzione», la mozione Gartmann 25.3491 «L'ISOS blocca lo sviluppo dei villaggi e delle città in Svizzera. La competenza e la facoltà decisionale devono essere dei Comuni e dei Cantoni» e la mozione Meier 25.4159 «Certezza del diritto per il fotovoltaico negli insediamenti ISOS».

3. Commento ai singoli articoli

Art. 9 cpv. 4 P-OISOS

«Gli oggetti dell'ISOS sono gli insediamenti» (art. 5 cpv. 1 OISOS). L'ISOS suddivide ogni insediamento in componenti e, in base a come sono valutati, assegna loro un obiettivo di conservazione. «Le componenti dell'insediamento sono perimetri all'interno di un insediamento. Possono comprendere superfici edificate o non edificate, singoli edifici o componenti di edifici. La somma delle componenti dell'insediamento costituisce l'insediamento» (art. 5 cpv. 3 OISOS). L'articolo 9 OISOS stabilisce i criteri di valutazione delle componenti dell'insediamento e gli obiettivi di conservazione, i quali, a loro volta, definiscono regole standardizzate per la salvaguardia e lo sviluppo futuro dell'oggetto basandosi sulla sua morfologia al momento del rilevamento. Tali regole sono volte a conservare intatte o, in ogni caso, a salvaguardare per quanto possibile le qualità degli insediamenti in vista della loro evoluzione futura, qualora rappresentino un interesse generale preponderante (cfr. art. 3 cpv. 1 e art. 6 LPN). A sostegno dell'attuazione, l'articolo 24 delle direttive del Dipartimento federale dell'interno concernenti l'Inventario federale gli insediamenti svizzeri di importanza nazionale (Dir. ISOS)² fornisce per ciascun obiettivo di conservazione delle indicazioni di conservazione generali con le relative misure.

Nell'adempimento dei compiti della Confederazione, gli obiettivi di conservazione dell'ISOS costituiscono, in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LPN, prescrizioni giuridicamente vincolanti di diretta applicazione, alle quali è possibile derogare solo qualora siano in contrasto con interessi equivalenti o superiori, anch'essi d'importanza nazionale. Nell'adempimento dei compiti cantonali e comunali, invece, gli obiettivi di conservazione dell'ISOS hanno solo effetti indiretti, nel senso che devono essere presi in considerazione in fase di pianificazione, specialmente nell'elaborazione dei piani direttori e di utilizzazione (art. 11 OISOS). Nell'adempimento dei

² www.isos.ch > L'ISOS in breve > Il metodo ISOS.

loro compiti i Cantoni e i Comuni possono, in linea di principio, derogare agli obiettivi di conservazione dell'ISOS, se dalla ponderazione degli interessi relativa alla pianificazione del territorio emerge che gli interessi regionali o locali sono preponderanti rispetto agli interessi nazionali di protezione degli insediamenti (si veda espressamente l'art. 11 cpv. 3 del progetto OISOS).

Onde semplificare l'applicazione dell'ISOS, nel 2016 la Confederazione ha rivisto e chiarito il metodo d'inventariazione ISOS originario (ISOS I)³ e successivamente elaborato il metodo ISOS II, in vigore dal 1° gennaio 2020. Ciononostante, si è riscontrato che il margine di manovra disponibile nell'attuazione degli obiettivi di conservazione spesso non è compreso nel modo in cui il legislatore lo ha inteso: la definizione aperta degli obiettivi lascia un margine d'interpretazione che, secondo alcune autorità e parti interessate, è poco chiaro a livello pratico; d'altro canto, però, la loro formulazione rigorosa può suggerire che gli obiettivi siano inderogabili nella ponderazione degli interessi in sede di pianificazione del territorio. Perciò, a livello pratico, l'attuazione di tali obiettivi risulta difficoltosa.

Le modifiche proposte riguardo agli obiettivi di conservazione dell'ISOS puntano a evidenziare meglio il margine di manovra di cui dispongono i Cantoni e i Comuni nell'applicazione dell'ISOS stesso, in modo da semplificarla senza però limitare in maniera sproporzionata l'effetto protettivo dell'Inventario federale. La presente revisione dell'articolo 9 capoverso 4 OISOS mantiene l'attuale sistema di valutazione, dal momento esso deriva essenzialmente dal concetto di «conservare intatto» un oggetto, sancito dall'articolo 6 LPN⁴. Tuttavia, le *definizioni* degli obiettivi di conservazione sono state in parte semplificate e formulate in modo più ampio. Alla luce di queste considerazioni, gli obiettivi di conservazione sono ora definiti come segue:

- *conservazione della sostanza rispettivamente della superficie libera*: conservazione della sostanza significa conservare integralmente tutti gli edifici, le parti di edificazioni e gli spazi liberi nonché eliminare gli elementi perturbanti; conservazione della superficie libera significa mantenere la destinazione d'uso quale terreno coltivato o spazio libero e conservare la vegetazione e i vecchi edifici essenziali per l'insediamento nonché eliminare gli elementi perturbanti;
- *conservazione della struttura*: conservazione della struttura significa preservare la disposizione e la forma degli edifici e degli spazi liberi nonché gli elementi essenziali per la struttura;
- *conservazione del carattere*: conservazione del carattere significa conservare la presenza di vecchi e nuovi edifici nonché gli elementi che illustrano lo scopo originario della componente dell'insediamento e che sono essenziali per il carattere.

Le suddette modifiche sono riprese sia nel metodo originario (ISOS I) che nel metodo adattato (ISOS II). Inoltre, saranno adattate anche le «indicazioni di conservazione generali e relative misure» di cui all'articolo 24 Dir. ISOS.

Art. 10 cpv. 1^{bis} P-OISOS

L'articolo 10 capoverso 1^{bis} del progetto ISOS riguarda i casi in cui un elemento di un intervento su un oggetto iscritto all'ISOS, come l'ampliamento di un'autorimessa in un insediamento protetto, richiede un permesso disciplinato dal diritto federale, ad esempio un permesso di deroga

³ www.isos.ch > Quadro giuridico > Revisione totale OSOS – Rapporto esplicativo.

⁴ MARTI, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Sciaffusa, 2016, pag. 22 (disponibile solo in tedesco su www.isos.ch > Materiali > Perizie).

in base alla legislazione sulla protezione delle acque. In questi casi è necessario chiarire se il rilascio del permesso coincide con l'adempimento di un compito della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LPN.

Se l'intervento coincide effettivamente con un compito della Confederazione, le conseguenze giuridiche sono incisive. L'intervento deve infatti essere valutato secondo i severi requisiti di cui all'articolo 10 capoverso 2 OISOS e all'art. 6 cpv. 2 LPN. Ciò significa, in primo luogo, che può essere effettuata una ponderazione degli interessi solo se l'intervento corrisponde almeno a un interesse d'importanza nazionale (ponderazione degli interessi qualificata). In secondo luogo, le disposizioni sull'ISOS e gli obiettivi di conservazione dell'insediamento in questione devono essere applicati in maniera rigorosa («applicazione diretta dell'ISOS») e non solo presi in considerazione in maniera indiretta come nel caso dei compiti cantonali e comunali (cfr. art. 11 cpv. 3 del progetto OISOS). Inoltre, è obbligatorio ottenere una perizia della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) e/o della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) (cfr. art. 7 cpv. 2 LPN).

La LPN non precisa in modo chiaro ed esaustivo quando si configura l'adempimento di un compito federale ai sensi dell'articolo 2 LPN; pertanto, questa legge ha bisogno di essere interpretata e precisata. A tale scopo il Tribunale federale ha emesso numerose decisioni. In primo luogo, la giurisprudenza riconosce che i compiti o i permessi in questione devono essere disciplinati da una norma del diritto federale sufficientemente concreta e direttamente applicabile la cui attuazione è di competenza della Confederazione. In secondo luogo, il Tribunale federale presuppone una correlazione funzionale minima tra la norma del diritto federale e l'obiettivo di protezione: la norma deve perseguire (perlomeno anche) lo scopo di proteggere la natura o il paesaggio, oppure il mandato stabilito dal diritto federale deve comportare il rischio di arrecare pregiudizio alla natura, all'insediamento o al paesaggio⁵.

La correlazione funzionale è tuttavia spesso compresa in modo piuttosto ampio⁶. Di conseguenza, nel caso dei permessi disciplinati dal diritto federale, sempre più spesso si è di fronte alla spiacevole situazione in cui un intervento deve essere interamente qualificato come compito della Confederazione anche se l'oggetto effettivo del permesso non ha alcun effetto sull'insediamento. Questo scenario si verifica, ad esempio, quando un intervento nel seminterrato di un edificio richiede un permesso di deroga per costruzioni al di sotto del livello medio della falda freatica nel settore di protezione delle acque A_u (ai sensi dell'allegato 4, cifra 211 capoverso 2 dell'ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque [OPAc; RS 814.201]), ma non influisce in alcun modo sull'aspetto esteriore o sulle proporzioni dell'edificio e quindi non ha alcun effetto sull'insediamento. Se, di fronte a una situazione di questo tipo, si traggono le rigorose conseguenze giuridiche sopra descritte, si va oltre la *ratio legis*, cioè si travalica lo scopo primario della LPN, che è la protezione dell'insediamento (art. 1 lett. a in combinato disposto con l'art. 5 LPN), ma non la protezione delle acque, che è disciplinata da altre leggi e ordinanze.

Inoltre, la situazione giuridica attuale è molto incerta. Nella prassi, infatti, si verifica relativamente spesso la situazione seguente: anche se, ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 OISOS, l'ISOS è stato considerato correttamente nella ponderazione degli interessi ai fini della

⁵ DTF 144 II 218 consid. 3.2 segg., 139 II 271 consid. 9.3; DTF 1C_265/2022 del 23 maggio 2023 consid. 3.2; recentemente anche DTF 1C_730/2024 del 1 settembre 2025 consid. 3.3. Per la motivazione e le conseguenze di questa giurisprudenza si veda anche MARTI/STUTZ, Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS, Rechtsgutachten z.H. des BAK vom Mai 2024 (disponibile solo in tedesco su www.isos.ch > Materiali > Perizie).

⁶ Cfr. per il settore della protezione delle acque p. es. la DTF 1C_654/2021 del 28 novembre 2022, consid. 7.2. (Olten); DTF 1C_482/2012 del 14 maggio 2014 consid. 3.4. segg. (Sarnen I).

pianificazione dell'utilizzazione (con eventuali deroghe agli obiettivi di conservazione ISOS in ragione di altri interessi preponderanti), nella successiva fase di autorizzazione si rende comunque necessaria una ponderazione degli interessi qualificata perché determinate fattispecie autorizzative che non hanno nulla a che vedere con la protezione degli insediamenti impongono l'applicazione diretta dell'ISOS. Ciò compromette fortemente la certezza del diritto e della pianificazione soprattutto per i proprietari fondiari, e ostacola lo sviluppo degli insediamenti perseguito in base a norme e obiettivi di pianificazione superiori (cfr. anche gli scopi e gli obiettivi pianificatori di cui agli art. 1–3 LPT). Poiché nella valutazione di molti progetti edilizi, in particolare in ambito residenziale, non viene riconosciuta l'importanza nazionale dell'interesse dell'intervento richiesta dall'articolo 6 capoverso 2, vengono sospesi o abbandonati anche molti progetti la cui pianificazione è già in fase avanzata.

Per questo motivo, nella giurisprudenza più recente si moltiplicano le voci che chiedono una correlazione più stretta tra l'oggetto dell'autorizzazione e il pregiudizio arrecato all'insediamento⁷. Per inciso, ciò corrisponde a una storica prassi del Tribunale federale in materia di LPN, secondo cui le parti non possono opporsi a un progetto di costruzione invocando la legislazione in materia di protezione delle acque per sollevare obiezioni di carattere estetico che riguardano la protezione degli insediamenti e del paesaggio e che non hanno una correlazione diretta con la protezione delle acque dall'inquinamento⁸. L'obiettivo di trovare un equilibrio nella valutazione di questi casi si riscontra quindi anche nella prassi del Tribunale federale

Per le ragioni sopra esposte, il criterio della correlazione funzionale tra l'oggetto del permesso e la protezione della natura o del paesaggio, introdotto dal Tribunale federale, va formulato in modo più preciso e circoscritto riguardo alla protezione degli insediamenti. Ciò avviene ora con l'introduzione dell'articolo 10 capoverso 1^{bis} OISOS, che specifica il concetto di permesso come compito della Confederazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LPN mettendolo chiaramente in relazione con l'ISOS. In sintesi, la nuova regolamentazione basata sulle considerazioni sopra esposte risulta appropriata per garantire una maggiore certezza del diritto e della pianificazione. Risponde inoltre ad alcune critiche mosse dalla giurisprudenza ed è più conforme al principio costituzionale della proporzionalità, in quanto evita ai proprietari e ai progettisti un'applicazione troppo restrittiva del diritto laddove questa travalica l'obiettivo di protezione della LPN. Questo non esclude tuttavia in modo assoluto la ponderazione degli interessi, che viene mantenuta nel quadro definito dall'articolo 3 OPT e che permette di tenere conto in maniera adeguata degli interessi rilevanti.

La nuova disciplina dell'articolo 10 capoverso 1^{bis} del progetto di revisione OISOS si limita espressamente alle zone edificabili, poiché il rilascio dei permessi disciplinati dal diritto federale per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili rappresenta sempre un compito della Confederazione⁹ ed è sempre correlato alla protezione degli insediamenti. Ciò deriva dal fatto che tali permessi edilizi richiedono in ogni caso un'ampia ponderazione degli interessi che considera anche la protezione degli insediamenti (cfr. art. 34 cpv. 4 lett. b OPT).

Secondo l'articolo 10 capoverso 1^{bis} del progetto OISOS, il rilascio del permesso non deve essere vincolato agli *effetti sull'insediamento*. Questa condizione è soddisfatta, per esempio,

⁷ GABATHULER, op. cit., S. 158; HEER, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, in: BR 2019 S. 192; RAUMWIRKSAM/MICHAEL STEINER, ISOS und Baubewilligungsverfahren, Memorandum im Auftrag des Amtes für Städtebau der Stadt Zürich vom 31. Januar 2025 (disponibile solo in tedesco su www.stadt-zuerich.ch > Planen & Bauen > Stadtplanung > ISOS-Direktanwendung), cap. 7.4.1.; in generale critico nei confronti della prassi attuale dal punto di vista del diritto costituzionale: KARLEN, op. cit., pag. 126 e segg.

⁸ DTF 100 Ib 452 consid. 3.c segg.

⁹ Cfr. DTF 1C 17/2015 del 16.12.2015 consid. 1.1.

nel caso del permesso di deroga ai sensi dell'allegato 4 numero 211 capoverso 2 OPAC, secondo cui, nel settore di protezione delle acque A_u, non è permessa la costruzione di impianti situati al di sotto del livello medio della falda freatica. «L'autorità può concedere deroghe nella misura in cui la capacità di deflusso delle acque sotterranee è ridotta del 10 % al massimo rispetto allo stato naturale», nel qual caso gli effetti sull'insediamento sono irrilevanti. Per i permessi di dissodamento ai sensi dell'articolo 5 della legge forestale del 4 ottobre 1991 (LFO; RS 921.0), invece, va tenuto conto anche della protezione della natura e del paesaggio, che comprende la protezione degli insediamenti.

Per risolvere eventuali questioni di interpretazione e lacune giuridiche riguardo ai permessi, l'articolo 10 capoverso 1^{bis} del progetto OISOS presuppone che l'*elemento* da valutare ai fini del permesso non abbia effetti sull'insediamento. L'*elemento* di un intervento va considerato in fatto e in diritto. Sul piano fattuale si può ipotizzare che ogni intervento di incidenza territoriale sia articolato in varie parti, ad esempio la configurazione del piano interrato di un edificio, l'adattamento dell'area circostante dove possono trovarsi parcheggi o garage e la realizzazione della facciata. Sul piano giuridico, tali elementi vanno distinti in base alla loro qualificazione rispetto alla necessità di un permesso disciplinato dal diritto federale. Nel caso specifico, è possibile che ciascun elemento di un progetto richieda un'autorizzazione distinta oppure che solo uno dei vari elementi sia soggetto ad autorizzazione. In questi casi, occorre verificare nell'ambito di ciascun permesso se l'elemento in questione ha effetti sull'insediamento oppure richiede, in base alle disposizioni vigenti, una valutazione della compatibilità con la protezione degli insediamenti. Solitamente, questo non è il caso per i permessi in materia di protezione delle acque nei comprensori insediativi né per le strutture sotterranee della protezione civile o i permessi legati alla protezione dal rumore per i progetti di costruzione in zone rumorose.

Vi sono poi determinate fattispecie che, diversamente dai progetti o dagli elementi di progetto soggette a un permesso disciplinato dal diritto federale, *non sono interessate* dalla modifica dell'articolo 10 OISOS. Si tratta dei casi che sono indicati come compiti della Confederazione nell'elenco non esaustivo all'articolo 2 capoverso 1 LPN, ossia la progettazione, la costruzione e la modifica di opere e impianti da parte della Confederazione stessa (lett. a), il rilascio di permessi disciplinati dal diritto federale (lett. b) e l'erogazione di sussidi della Confederazione (lett. c). In questi casi, che riguardano sempre l'intero progetto, permane l'obbligo dell'applicazione diretta delle disposizioni sull'OISOS ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LPN, in particolare degli obiettivi di conservazione. Lo stesso vale anche per i progetti verosimilmente realizzabili solo con aiuti finanziari della Confederazione (art. 2 cpv. 2 LPN).

La *verifica preliminare* per stabilire se un elemento di un intervento possa arrecare pregiudizio all'insediamento, vale a dire se la presa in considerazione degli effetti sull'insediamento sia un requisito per il rilascio del permesso, spetta all'autorità cantonale competente per i permessi e non richiede obbligatoriamente il ricorso a una commissione federale (Commissione federale dei monumenti storici CFMS e/o Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio CFNP). Ciò vale anche per la valutazione dell'intervento in quanto tale. Perciò, l'ultimo periodo dell'articolo 10 capoverso 1^{bis} del progetto OISOS dichiara che non sussiste l'obbligo di ottenere una perizia delle commissioni federali (CFMS e/o CFNP).

In linea con l'articolo 10 capoverso 1 OISOS, la nuova regolamentazione implica di conseguenza che per gli interventi in questione non è necessaria la ponderazione degli interessi qualificata ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 OISOS e dell'art. 6 cpv. 2 LPN, ma è sufficiente una ponderazione degli interessi semplice (ai sensi dell'art. 11 cpv. 3 del progetto OISOS), nella quale si deve tenere conto anche degli interessi dell'intervento che non sono d'importanza nazionale.

Art. 11 cpv. 3 P-OISOS

L'articolo 11 capoversi 1 e 2 OISOS codifica l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'obbligo di tenere conto dell'ISOS nella pianificazione cantonale e comunale¹⁰. Il nuovo capoverso 3 lo completa seguendo la giurisprudenza attuale e stabilisce esplicitamente che, nell'adempimento dei compiti di Cantoni e Comuni, è possibile derogare agli obiettivi di conservazione dell'ISOS se prevalgono altri interessi in seguito alla ponderazione degli interessi secondo l'articolo 3 OPT. Inoltre, a differenza di quanto prevede l'articolo 10 capoverso 2 OISOS, è sufficiente una ponderazione degli interessi semplice, non qualificata, in cui è possibile tenere conto anche degli interessi dell'intervento che non sono d'importanza nazionale. Il nuovo capoverso chiarisce quindi che, nello svolgimento dei compiti cantonali e comunali, le autorità preposte alla pianificazione dispongono di un margine di discrezionalità non indifferente nell'applicazione delle disposizioni dell'ISOS, per quanto siano tenute a rispettare anche l'autonomia dei Comuni.

In ogni caso, la ponderazione degli interessi rispetto agli obiettivi di conservazione dell'ISOS deve soddisfare i requisiti metodologici dell'articolo 3 OPT. In particolare, non è sufficiente citare l'ISOS o gli obiettivi di conservazione nei documenti di pianificazione, ma è necessario includere un'analisi di tali obiettivi nella motivazione delle disposizioni pianificatorie¹¹. La precisazione introdotta con il capoverso 3 è importante per chiarire il fatto che, in presenza di una motivazione sufficiente, è possibile derogare agli obiettivi di conservazione dell'ISOS anche in ragione di interessi cantonali o comunali preponderanti (in vista dello sviluppo degli insediamenti). Inoltre, è bene ricordare che la giurisprudenza riconosce come interessi pubblici nazionali anche lo sviluppo centripeto degli insediamenti con una qualità abitativa adeguata¹², la promozione del trasporto pubblico¹³, la creazione delle premesse territoriali per le attività economiche¹⁴ e la promozione delle energie rinnovabili¹⁵ (cfr. in generale anche gli scopi e gli obiettivi pianificatori di cui agli articoli 1 e 3 LPT).

Art. 32b cpv. 1 lett. b e cpv. 2 P-OPT

Lo scopo della modifica proposta è chiarire il campo di applicazione dell'articolo 32b capoverso 1 lettera b OPT per una maggiore certezza del diritto e della pianificazione nell'installazione di impianti solari all'interno di perimetri edificati, gruppi edilizi ed elementi eminenti annoverati nell'ISOS e appartenenti alla categoria di rilievo A. Secondo la disposizione vigente, tali perimetri edificati, gruppi edilizi ed elementi eminenti sono considerati senza restrizioni monumenti culturali di importanza cantonale o nazionale ai sensi dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. Ne consegue che l'installazione di impianti solari su edifici che si trovano in questi perimetri edificati e gruppi edilizi è in ogni caso soggetta ad autorizzazione. In virtù dell'articolo 182 capoverso 2 della Costituzione (Cost.; RS 101), il Consiglio federale può specificare nell'OPT

¹⁰ Cfr. GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, 3a ed. 2023, pag. 280 con riferimenti alla giurisprudenza.

¹¹ Cfr. DTF 1C_459/2020 del 27 ottobre 2022 consid. e il commento di MARTI, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 2024, pag. 97 segg.

¹² Art. 1 cpv. 2 lett. a^{bis} LPT; cfr. anche DTF 1C_118/2016 del 21.3.2017, consid. 6 (Sarnen II).

¹³ DTF 1C_118/2016 del 21.3.2017, consid. 6 (Sarnen II).

¹⁴ Art. 1 cpv. 2 lett. b^{bis} LPT.

¹⁵ Art. 12 della legge federale del 30 settembre 2016 sull'energia (LEne, RS 730.0); cfr. anche MERKLI, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in: Boillet/Fabre/Martenet (a cura di): Le droit public en mouvement, FS Etienne Poitier, Ginevra/Zurigo/Basilea 2020.

il concetto di monumento culturale secondo l'articolo 18a° capoverso 3 LPT°. A questo proposito va ricordato che il termine «monumento culturale» non è esplicitato nella LPT e pertanto si dispone di un certo margine di manovra nella sua definizione a livello di ordinanza¹⁶.

L'articolo 18 capoverso 3 LPT stabilisce che i monumenti culturali d'importanza cantonale o nazionale non devono essere pregiudicati in modo sostanziale dagli impianti solari, il cui impatto deve sempre essere valutato nell'ambito di una procedura di autorizzazione. Ora, la nuova formulazione dell'articolo 32b lettera b OPT specifica che l'articolo 18a capoverso 3 LPT si applica soltanto agli impianti solari che vengono installati su *edifici esistenti* all'interno di un perimetro edificato o un gruppo edilizio o su elementi eminenti che sono iscritti nell'ISOS e attribuiti all'obiettivo di conservazione A. Soltanto questi edifici e questi elementi sono considerati monumenti culturali d'importanza cantonale o nazionale. Ciò implica e *contrario* che le nuove costruzioni e gli edifici realizzati in sostituzione di quelli preesistenti all'interno di un perimetro edificato o un gruppo edilizio non vanno considerati monumenti culturali, ragion per cui possono essere dotati di impianti solari senza il vincolo dell'articolo 18a capoverso 3 LPT. In questo contesto, la distinzione tra edifici esistenti e nuove costruzioni (compresi gli edifici sostitutivi) è ammissibile poiché, con l'articolo 18a capoverso 3 LPT, il legislatore ha voluto disciplinare in modo specifico solo gli impianti solari sui monumenti culturali esistenti, in modo da proteggerne la sostanza, senza voler ostacolare la lecita costruzione di nuovi edifici.

Grazie a questa precisazione non servirà più una ponderazione degli interessi qualificata ai sensi dell'articolo 6 LPN né una perizia delle commissioni federali (CFMS e/o CFPN) ai sensi dell'articolo 7 LPN qualora un progetto preveda l'installazione di un impianto solare su un nuovo edificio o un edificio sostitutivo all'interno di un perimetro edificato o un gruppo edilizio iscritto nell'ISOS con l'obiettivo di protezione A. Un'altra conseguenza della suddetta precisazione è che i Comuni e le organizzazioni non saranno più legittimati a ricorrere come indicato all'articolo 12 a segg. LPN per opporsi all'installazione di un impianto solare su un nuovo edificio o un edificio sostitutivo all'interno di un perimetro edificato o un gruppo edilizio iscritto nell'ISOS con l'obiettivo di protezione A.. Se, però, la legislazione cantonale prevede l'obbligo di ottenere un permesso edilizio per l'installazione di impianti solari su nuovi edifici o edifici sostitutivi all'interno dei perimetri edificati e dei gruppi edilizi protetti – o se occorre tener conto di particolari esigenze di integrazione nella sostanza edilizia –, il che è possibile e consigliabile dal punto di vista della protezione degli insediamenti (cfr. art. 18a cpv. 2 lett. b LPT), spetta all'autorità cantonale competente valutare nell'ambito della procedura di autorizzazione edilizia se l'impianto solare è ammissibile secondo le disposizioni cantonali sull'azzonamento e l'integrazione.

Il capoverso 2 serve a chiarire quando un edificio all'interno di un perimetro edificato o un gruppo edilizio iscritto all'ISOS con l'obiettivo di conservazione A è considerato esistente e pertanto l'installazione di un impianto solare su di esso necessita di un permesso. La domanda si pone soprattutto per gli edifici appena costruiti, che si tratti di nuove costruzioni o di edifici sostitutivi. Un nuovo edificio è considerato tale se è stato costruito su una superficie prevalentemente non edificata. Si parla invece di edificio sostitutivo quando la relativa superficie era già edificata, ma l'edificio precedente è stato completamente demolito e ricostruito. Secondo il capoverso 2, un oggetto è considerato nuovo edificio o edificio sostitutivo ai sensi del capoverso 1 lettera b a partire dalla data di collaudo dell'opera. Se l'installazione di un impianto solare è prevista dopo questa data, è necessario un permesso. In questo caso è esclusa la procedura di annuncio. Se, invece, un edificio viene solamente ristrutturato mantenendone gli

¹⁶ Cfr. JÄGER, in: AEMISEGGER/MOOR//RUCH/TSCHANNEN (a cura di), Praxiskommentar RPG, 2020, riferimento all'art. 18a N 44.

elementi essenziali come, ad esempio, le facciate principali, è considerato esistente. Pertanto, se nell'ambito della ristrutturazione viene installato un impianto solare, è necessario un permesso edilizio.

4. Effetti della revisione

Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo di personale della Confederazione

Le modifiche proposte nell'OISOS e nell'OPT non comportano ulteriori oneri a carico delle finanze o del personale della Confederazione. Al contrario, si prevede che faranno diminuire il carico di lavoro per le commissioni federali (Commissione federale dei monumenti storici CFMS e Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio CFNP) poiché ci saranno meno casi che richiedono una loro perizia ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LPN.

Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo di personale dei Cantoni

Le modifiche proposte all'articolo 9 capoverso 4 e il nuovo articolo 10 capoverso 1^{bis} OISOS nonché all'articolo 32b OPT si ripercuotono sui Cantoni e sui Comuni nel senso che accrescono, in determinati casi, il margine di discrezionalità delle autorità di grado inferiore che sono responsabili di rilasciare i permessi per i progetti di costruzione. Non si prospetta tuttavia un impatto significativo in termini di finanze o di personale, in quanto le autorità competenti di cui sopra devono comunque esaminare in maniera approfondita le domande di costruzione, per cui non dovrebbero aggiungersi particolari oneri.

Lo stesso vale per il nuovo articolo 11 capoverso 3 OISOS, che codifica l'attuale giurisprudenza ai fini di una maggiore sicurezza del diritto e quindi specifica che, al di fuori dei compiti della Confederazione, i Cantoni e i Comuni conservano il loro margine di discrezionalità e la loro autonomia riguardo all'applicazione dell'ISOS, nei limiti del diritto vigente.

Ripercussioni sulla società e sull'economia

In generale, la revisione dell'OISOS e dell'OPT punta a migliorare l'esecuzione delle normative inerenti all'attuazione dell'ISOS aumentando così la certezza del diritto e della pianificazione, con effetti positivi per i privati, le imprese e le autorità competenti.

Inoltre, le modifiche all'OISOS e all'OPT comportano, in determinate categorie di casi, una riduzione dei requisiti giuridici da rispettare nella motivazione dei progetti con incidenza territoriale, in particolare per le domande di costruzione. Si presume quindi che una serie di progetti attualmente sospesi o previsti, in particolare nel settore dell'edilizia residenziale, saranno più facili da realizzare grazie a un quadro legale più snello. Si può dunque ritenere che le modifiche proposte avranno effetti positivi sulla società e l'economia, in particolare per quanto riguarda l'edilizia residenziale, la densificazione o sviluppo centripeto degli insediamenti e altri aspetti dell'ambiente costruito, ad esempio in ambito energetico. Allo stesso tempo, resta intatta la funzione fondamentale dell'ISOS, che è quella di essere uno strumento prezioso per preservare l'identità della Svizzera in termini di cultura della costruzione. Pertanto, si può affermare che la revisione non compromette sostanzialmente l'obiettivo di un'elevata qualità degli insediamenti.

5. Aspetti giuridici

Costituzionalità, legalità e forma dell'atto

Le modifiche dell'OISOS riguardano disposizioni che attuano il mandato conferito al Consiglio federale dall'articolo 5 capoverso 1 LPN in merito all'ISOS. Questa competenza del Consiglio federale si basa sull'articolo 26 secondo periodo LPN e sull'articolo 182 capoverso 2 Cost. Di conseguenza, è modificato anche l'ingresso dell'OISOS. La modifica dell'OPT serve ad attuare l'articolo 18a LPT ed è di competenza del Consiglio federale sempre in virtù dell'articolo 182 capoverso 2 Cost. Per quanto riguarda la costituzionalità e la legalità, nonché la forma dell'atto, si rimanda ai commenti alle singole disposizioni al punto 3.

Rapporto con il diritto internazionale

I progetti di ordinanza non presentano collegamenti con il diritto internazionale.