



Densificazione

Documento fondamentale del 22 giugno 2018

1. Introduzione

Il consumo smodato di territorio degli ultimi decenni costituisce sempre più un problema. Nelle aree urbane, l'edificazione ha portato alla suburbanizzazione e all'ampliamento degli agglomerati, mentre in quelle rurali è sfociata in una dispersione degli insediamenti che riduce visibilmente le superfici coltivate. Per contrastare questa tendenza insostenibile, occorre arrestare l'ampliamento delle superfici insediative compensandolo, per quanto possibile, con la densificazione delle zone già edificate. L'obiettivo di preservare preziosi territori agricoli, naturali e di svago e nel contempo di soddisfare le maggiori esigenze in termini di comfort e i bisogni legati alla crescita demografica mette sotto pressione gli insediamenti e la sostanza edilizia, la cui importanza non va considerata unilateralmente sotto l'aspetto della tutela del paesaggio. In egual misura occorre tener conto dei legittimi interessi della protezione degli insediamenti e della conservazione dei monumenti storici. Solo la definizione e la giustificazione delle necessità di tutte le parti in causa consentono una ponderazione degli interessi fondata e intelligibile a tutti i livelli della pianificazione. Il presente documento fondamentale della CFMS, che approfondisce i principi dello «sviluppo centripeto degli insediamenti» (art. 1 cpv. 2 lett. a^{bis} LPT) previsti dalla legge, intende servire da stimolo e aiuto per le autorità politiche, gli specialisti, i committenti e l'opinione pubblica e favorire la comprensione per le esigenze della tutela dei monumenti storici.

La concretizzazione a tappe della revisione, decisa nel 2013, della legge sulla pianificazione del territorio del 1979 prevede tra l'altro misure inerenti allo «sviluppo centripeto degli insediamenti», la cui attuazione spetta soprattutto a Cantoni e Comuni. In aggiunta alla LPT e alle relative direttive cantonali sulla densificazione e lo sviluppo centripeto, che spesso tengono conto solo in misura limitata della tutela degli insediamenti e dei monumenti, il presente documento elenca ulteriori fattori che occorre osservare nella densificazione del costruito in aggiunta agli aspetti ecologici, economici e socioculturali. Lo sviluppo centripeto riguarda sempre casi particolari, nell'ambito dei quali le necessità di tutela dei monumenti, che richiedono preventivamente un comportamento responsabile da parte di tutti gli attori coinvolti, assumono

un ruolo sostanziale. In linea di principio, tali istanze sono di pari grado degli altri interessi pubblici in gioco, per cui occorre procedere a una ponderazione equilibrata delle diverse esigenze.

2. Monumento e densificazione

Con le espressioni «densificazione» e «sviluppo centripeto degli insediamenti» si intende l'aumento o l'utilizzo più intensivo degli spazi sfruttabili all'interno delle zone edificabili esistenti. L'obiettivo della densificazione è di aumentare il grado di utilizzazione del territorio, dato dalla somma della densità abitativa e dei posti di lavoro (in equivalenti a tempo pieno). Nell'ambito della tutela dei monumenti storici, la densificazione implica l'aumento o l'utilizzo più intensivo dello spazio sfruttabile all'interno del monumento, che si tratti di un oggetto singolo, di un gruppo di monumenti o di un insediamento da proteggere. In un contesto monumentale, la densificazione mira perlomeno a offrire spazio a un maggior numero di abitanti o posti di lavoro.

3. Luoghi di densificazione

La densificazione riguarda un luogo concreto contraddistinto da proprietà specifiche. Questo luogo non è a sé stante, ma si inserisce in un contesto spaziale più ampio che deve essere tenuto in debita considerazione. Solo individuando le peculiarità del costruito è possibile capire di quali aspetti legati alla tutela dei monumenti occorre tenere conto. Per preservare e sviluppare con la dovuta cura l'aspetto, il carattere e il valore di testimonianza di un luogo, è necessario analizzarne e comprenderne le caratteristiche visive, funzionali e strutturali e conoscerne la storia.

Insedimenti come unità spaziali: città e villaggi

Quali unità spaziali, le città e i villaggi si sono sviluppati nell'arco di un lungo periodo di tempo. Fattori paesaggistici, economici e sociali influenzano in misura determinante lo sviluppo di un luogo. Città e villaggi si differenziano tra l'altro per la collocazione topografica dell'insediamento nel territorio, per il tipo di insediamento (dal villaggio agglomerato alla città di fondazione) e i rispettivi tipici spazi liberi, la tradizione architettonica e i materiali edili utilizzati.

Unità urbanistiche: quartieri, frazioni

All'interno degli insediamenti si possono distinguere unità storiche e urbanistiche, dal nucleo storico ai quartieri e alle aree industriali fino a singole strade e piazze. Ognuna di esse assume forme specifiche, che si manifestano attraverso la configurazione urbanistica degli edifici e degli spazi liberi, nonché attraverso la struttura e la materializzazione architettonica.

Insiemi, gruppi edilizi, complessi residenziali

Gli insiemi pianificati o formati nel corso del tempo, come per esempio un gruppo edilizio costituito dalla chiesa, dalla casa parrocchiale e dal cimitero o un complesso residenziale, sono caratterizzati in misura determinante dall'interazione tra le costruzioni, le loro infrastrutture e i rispettivi spazi liberi. Spesso si può riconoscere una chiara gerarchia delle costruzioni. I complessi residenziali rispecchiano di regola un concetto pianificatorio tipico di un'epoca che garantisce un'immagine uniforme.

Edifici singoli e impianti

Gli edifici singoli e gli impianti degni di protezione sono determinati dal loro valore di testimonianza storica. Insieme al loro contesto, formano un'unità spaziale (cfr. documento fondamentale Tutela del contesto dei monumenti storici).

Spazi liberi progettati e superfici coltivate

Le superfici coltivate e gli spazi liberi progettati, per esempio un vigneto ai margini del villaggio o un pendio nei pressi della chiesa, possono costituire un elemento essenziale di un insediamento o di un gruppo edilizio. Giardini e parchi possono essere degni di protezione indipendentemente dalla presenza di costruzioni. Spesso frutto di un'attenta pianificazione a lungo termine, essi assumono importanza come aree ricreative per la popolazione e habitat ecologico per la fauna e la flora. Questo tipo di spazi liberi scaturisce da iniziative private o dall'impegno di una collettività.

4. Basi e metodi

Oltre alle basi legali vigenti assumono un ruolo centrale gli inventari relativi agli insediamenti e agli edifici singoli. Nell'ambito della densificazione, è fondamentale tenere in debita considerazione gli inventari e gli elenchi comunali, cantonali e federali. L'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS) costituisce una base fondamentale per la valutazione e il giudizio su insediamenti, perimetri edificati, gruppi edilizi e componenti dell'insediamento; gli inventari di edifici assumono la stessa funzione per quanto riguarda i monumenti storici e gli insiemi. Occorre inoltre tenere conto dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP) nonché dell'Inventario federale delle vie di comunicazione storiche della Svizzera (IVS).

La presa in considerazione di questi inventari fin dall'inizio del processo pianificatorio, per esempio nel quadro della mappatura di potenziali aree di densificazione, accresce la certezza, la qualità e la compatibilità socioculturale della pianificazione. Solo strategie articolate che, tenendo conto della presenza di

monumenti, insediamenti da proteggere e zone archeologiche protette, garantiscono una gestione scrupolosa del costruito sono in grado di assicurare una densificazione sostenibile e di alta qualità.

Si possono distinguere i seguenti metodi di densificazione:

- Densificazione del costruito: mediante interventi edilizi viene accresciuto il grado di sfruttamento dello spazio non utilizzato o sottoutilizzato nei singoli edifici.
- Ampliamento del costruito tramite ampliamenti e sopraelevazioni.
- Densificazione di spazi liberi e superfici coltivate: edificazione di vuoti edificatori (p. es. parcelle libere), giardini, prati, terreni agricoli.
- Riqualificazione: i fabbricati vuoti – spesso edifici utilitari o altre costruzioni funzionali – vengono convertiti per esempio in abitazioni o spazi commerciali.
- Sostituzione: un edificio viene sostituito con una nuova costruzione.

5. Strategie operative

Gli insediamenti da proteggere, i gruppi edilizi, gli edifici singoli e gli spazi liberi si distinguono per valori monumentali specifici, che non devono essere ridotti in misura significativa dalla densificazione edilizia. Una densificazione non è possibile ovunque, e quando è fattibile va messa in atto rispettando l'esistente, agendo con la dovuta cura e imponendo standard qualitativi molto elevati per le nuove opere. Oltre alle disposizioni legali a livello federale, cantonale e comunale, forniscono indicazioni e raccomandazioni preziose al riguardo gli inventari federali vigenti ISOS, IVS e IFP nonché i «Principi per la tutela dei monumenti storici in Svizzera» della CFMS.

Ogni operazione di densificazione deve essere preceduta da un'attenta analisi volta a stabilire il perimetro da densificare e a esaminare la struttura e le funzioni degli edifici, delle infrastrutture e degli spazi liberi esistenti, tenendo conto di aspetti quali la morfologia, l'organizzazione spaziale, le tipologie e le modalità di sfruttamento. Altrettanto importante è l'esame delle proporzioni della ripartizione degli edifici nel perimetro da densificare; il perimetro di osservazione deve essere più ampio del perimetro di pianificazione. Un'analisi di questo tipo deve menzionare le caratteristiche dei monumenti, il loro valore monumentale nonché le qualità, le peculiarità, il carattere e le proprietà distintive esistenti. Questo consente in seguito la necessaria concretizzazione degli obiettivi di protezione. L'ISOS e gli altri inventari devono servire da fondamento per la pianificazione.

Densificazione

Sulla base della predetta analisi, occorre mappare le potenziali aree di densificazione. Dei cosiddetti «piani a semaforo» possono costituire utili strumenti di lavoro per gli insediamenti e per gli edifici singoli (rosso = zone/aree non densificabili; arancione = densificazione possibile a determinate condizioni; verde = possibilità di agire liberamente nel limite delle disposizioni legali). Nelle aree sensibili nell'ottica della tutela dei monumenti storici, il potenziale di densificazione va verificato tramite modelli tridimensionali di estensione superiore alla zona di densificazione vera e propria. Solo in questo modo è possibile valutare gli effetti della densità edilizia, dei salti di livello e di scala, delle cubature, delle tipologie costruttive e di altri fattori.

Quando si procede a una densificazione, occorre preservare l'integrità dei singoli oggetti nonché l'armonia compositiva e la coerenza interna degli insiemi, garantire che i nuovi volumi tengano conto delle proporzioni esistenti e accertare che i nuovi edifici si integrino nel patrimonio tramandato.

La pianificazione del territorio è un compito che coinvolge tutti i livelli dello Stato federale. La Confederazione stabilisce il quadro normativo, mentre la pianificazione e l'attuazione delle misure spetta ai Cantoni e ai Comuni. Dato che una densificazione di qualità deve rispondere a elevate esigenze pianificatorie, costruttive e sociali, la collaborazione interdisciplinare è indispensabile. Il ricorso a procedure qualificate è fortemente raccomandato. Siccome i diversi interessi pubblici sono in linea di principio di pari grado, le esigenze specialistiche dei diversi attori assumono la stessa valenza. Ai Comuni si consiglia di agire in modo lungimirante nella definizione di potenziali aree di densificazione:

1. Tutti gli interessi in gioco, quindi anche quelli della protezione degli insediamenti, devono essere individuati e definiti fin dall'inizio.
2. Occorre elaborare una pianificazione spaziale sovraordinata per tutto il territorio comunale (p. es. piani regolatori comunali, linee guida territoriali). Una ponderazione trasparente degli interessi in gioco garantisce che tutte le esigenze accertate siano adeguatamente prese in considerazione.
3. Documentare la ponderazione degli interessi consente di rendere intelligibili le scelte compiute e i fattori presi in considerazione.

I piani particolareggiati non servono a legittimare le operazioni di densificazione, ma a garantirne la qualità e a dimostrare che la pianificazione soddisfa i criteri di qualità richiesti. L'obbligo di tenere conto degli inventari federali non vale soltanto nell'ambito

Densificazione

dei piani di utilizzazione, ma in particolare anche quando si deroga alle regole in materia di sfruttamento del suolo.

La densificazione non è possibile sempre, la densificazione non è possibile ovunque – la densificazione è soggetta a limitazioni, dato che essa minaccia la varietà della cultura del costruire in Svizzera. Questa consapevolezza favorisce la qualità.

Berna, 22 giugno 2018

Commissione federale dei monumenti storici

Il Presidente
Prof. Dr. Nott Caviezel

La Segretaria di commissione
Irène Bruneau

Commissione federale dei monumenti storici CFMS c/o UFC
Hallwylstrasse 15, 3003 Berna
+41 58 46 29284, ekd@bak.admin.ch

Ulteriori informazioni e bibliografia

Il 1° dicembre 2017, il Dipartimento federale degli interni (DFI) ha emanato le Direttive concernenti l'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale ISOS (Dir. ISOS), che ridefiniscono tra l'altro i principi metodologici e il sistema d'inventariazione. Secondo il metodo d'inventariazione precedente, le entità coerenti di un insediamento venivano distinte in tipi di componenti (perimetri edificati, gruppi edilizi, intorni circoscritti, intorni orientati). In base al nuovo metodo, tali entità sono ora definite uniformemente come «componenti dell'insediamento» e considerate perimetri chiusi; le nozioni d' «intorni circoscritti» e «intorni orientati» sono state abbandonate.

Lukas Bühlmann et al., *Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Arbeitshilfe VLP-ASPAN, Bern 2018.

Commissione federale dei monumenti storici (a c.), *Principi per la tutela dei monumenti storici in Svizzera*, Zurigo 2007, [<http://vdf.ch/leitsatze-zur-denkmalfpflege-in-der-schweiz-1597068686.html>].

«Denkmalfpflege und Verdichtung», in *COLLAGE*, 6/16.

Anke Domschky et al., *Kriterien und Strategien zur Verdichtung von Siedlungsstrukturen der Nachkriegszeit*, 2016, [http://www.stiftung-denkmalfpflege.ch/files/NKS_Inhalt.pdf].

Ufficio federale dello sviluppo territoriale (a c.), *ISOS et densification. Rapport du groupe de travail*, 2016, [<https://www.are.admin.ch/are/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/citta-e-agglomerati/isos-und-verdichtung.html>].

Ufficio federale dell'ambiente UFAM (a c.), *Conservare e sviluppare la qualità del paesaggio*, 2016, [<https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/paesaggio/pubblicazioni-studi/pubblicazioni/conservare-e-sviluppare-la-qualita-del-paesaggio.html>].