



Linee Guida cantonali

Domande di costruzione

Criteri di valutazione paesaggistica
nell'ambito della procedura edilizia

Ottobre 2013



Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale

Sommario

Premessa	5
1. Le basi legali	6
2. Valutazione dell'inserimento paesaggistico degli interventi	9
2.1 La lettura del paesaggio	9
2.2 Metodo di valutazione	11
2.3 Criteri di valutazione	12
a. La coerenza e la qualità del concetto progettuale	12
b. Il grado di attenzione per il contesto	12
c. Il grado di attenzione per gli elementi naturali o antropici	13
d. Il grado di attenzione per la morfologia del terreno	13
e. La scelta dell'espressione architettonica	13
f. La scelta dei materiali costruttivi e dei colori	14
g. Il disegno dei tetti e dei manufatti tecnici	14
h. La qualità del disegno degli spazi esterni	14
i. Il rapporto con lo spazio pubblico	14



Premessa

Il paesaggio per sua natura è dinamico, muta in continuazione attraverso la somma degli interventi che lo trasformano. Ogni progetto, per quanto piccolo o grande sia, genera dei cambiamenti sul paesaggio, che possono essere sia positivi, sia negativi; di conseguenza ogni costruzione o modifica del suolo non è solo un atto individuale, ma anche un atto con implicazioni verso la collettività. Intervenire nel paesaggio costituisce una responsabilità che deve essere assunta dal progettista e dall'istante della domanda di costruzione.

Con questo documento l'Ufficio della natura e del paesaggio e la Commissione del paesaggio intendono chiarire i criteri con i quali valutano l'inserimento paesaggistico degli interventi in zona edificabile, senza considerare tuttavia quelli che interessano i nuclei storici, che saranno invece illustrati in un documento specifico. Tali criteri devono essere chiari ed espliciti, premessa indispensabile per assicurare coerenza e unitarietà di giudizio nel tempo e garantire a progettisti, committenti ed enti pubblici una decisione equa, oggettiva e motivata.

È comunque evidente che ogni progetto e ogni luogo hanno proprie specificità e una propria storia: è pertanto impossibile - né lo si vuole - fissare criteri di giudizio o imposizioni progettuali rigidi.

Paolo Poggiati
Capo Sezione dello
sviluppo territoriale



Le basi legali

L'esame dei progetti suscettibili di trasformare il paesaggio avviene di regola nell'ambito di una procedura edilizia ai sensi della Legge edilizia (LE). Cantone e Comuni, nei relativi ambiti di competenza, sono chiamati a esprimere un giudizio di qualità paesaggistica per stabilire se il progetto in esame si integra in maniera ordinata e armoniosa nel paesaggio.

Il Paesaggio nella Legge sullo sviluppo territoriale

Per il Cantone, il giudizio di qualità paesaggistica è formulato dall'Ufficio della natura e del paesaggio - sentita la Commissione nei casi più delicati e importanti - e si fonda sulla Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst). La Lst configura la base legale dell'intera disciplina cantonale di tutela e valorizzazione del paesaggio e sostituisce il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN) del 16 gennaio 1940.

Il vecchio diritto

Il DLBN e il relativo regolamento del 1974 garantivano una protezione conservativa delle parti qualitativamente ed esteticamente più pregiate del paesaggio. Oltre a sancire un obbligo generale di rispetto, il DLBN operava con gli strumenti del divieto di deturpazione dei paesaggi e dei panorami pittoreschi e del divieto di alterazione dei siti pittoreschi. Per giurisprudenza era considerato deturpante ciò che pregiudicava in modo evidente i valori caratteristici del luogo, producendo un effetto notevolmente sfavorevole sul quadro del paesaggio; era alterante ogni intervento suscettibile di modificare il carattere del sito pittoresco, rompendo l'armonia delle sue componenti attraverso l'inserimento di elementi estranei.

Il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso

La salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio costituiscono una delle principali finalità della Lst. Assieme al suo regolamento, struttura il tema in tre capitoli. Il primo definisce i concetti cardine della politica cantonale del paesaggio, vale a dire:

- a) l'obbligo di rispetto, tutela e valorizzazione (art. 92 Lst e 99 Rlst)
- b) gli indirizzi cantonali, consegnati nelle schede P1 e P2 del Piano direttore (art. 93 Lst)
- c) il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso (art. 94 cpv. 2 Lst e 100 Rlst).

Il principio dell'inserimento ordinato e armonioso è una delle importanti novità e lo strumento mediante il quale Cantone e Comuni esprimono il giudizio di qualità paesaggistica sui progetti che vengono loro sottoposti. Stabilisce che ogni intervento deve inserirsi in maniera armoniosa nel paesaggio (art. 94 cpv.2 Lst) e integrarsi nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi (art. 100 Rlst).

Questo nuovo principio della Lst (che nei contenuti riecheggia il postulato federale dell'inserimento armonioso dell'art. 3 cpv. 2 lett. b, LPT, Legge sulla pianificazione del territorio) opera quindi in modo attivo, non limitandosi a vietare un certo intervento, ma assumendo un importante significato di valorizzazione. Esso sostituisce i divieti di deturpazione e di alterazione del DLBN. L'articolo 99 Lst e l'articolo 107 Rlst stabiliscono la ripartizione delle competenze fra Cantone e Comune nell'applicazione del citato principio.

Al Cantone compete, di fatto, di vegliare la parte più sensibile del paesaggio e cioè:

- tutte le aree fuori dalle zone edificabili;
- le rive dei laghi, i nuclei e i paesaggi d'interesse nazionale e cantonale;
- le zone edificabili, quando il progetto provoca un impatto paesaggistico significativo, in particolare per:
 - a) i piani di quartiere,
 - b) i progetti riguardanti superfici di terreno superiori ai 2000 m²,
 - c) i progetti di edifici a gradoni o case torri,
 - d) i progetti che risultano estranei alle caratteristiche dei luoghi segnatamente per aspetto, forma, dimensione, colore o tipologia costruttiva.

Se in questi casi vi è anche la competenza cantonale, è compito dei Comuni esprimere un giudizio di qualità paesaggistica sui progetti che riguardano la loro zona edificabile (art. 99 cpv. 2 Lst). La Lst dunque ha scelto la via di responsabilizzare anche i Comuni. In questa nuova incombenza essi saranno sostenuti dal Cantone - al quale potranno richiedere un parere con l'invio della documentazione sulla domanda di costruzione - e con l'aiuto delle linee guida che la Sezione intende redigere e completare sui temi di paesaggio.

L'organizzazione

La nuova organizzazione della disciplina si articola su più livelli. Anzitutto la Sezione dello sviluppo territoriale assume un ruolo attivo nella politica di promozione e valorizzazione del paesaggio, elaborando le linee guida sui temi del paesaggio.

L'Ufficio della natura e del paesaggio è il referente operativo e amministrativo della disciplina, cui compete in particolare un giudizio di qualità paesaggistica:

- sugli strumenti della pianificazione territoriale;
- sui singoli progetti (segnatamente le domande di costruzione, le notifiche, i progetti stradali,...);
- sui progetti di paesaggio comprensoriali e locali.

Nel suo giudizio, l'Ufficio si avvale della Commissione del paesaggio, voluta dal Consiglio di Stato quale organo consultivo in luogo della disciolta Commissione delle bellezze naturali e del paesaggio. Sulle domande di costruzione, l'Ufficio elabora un preavviso all'attenzione dei Servizi generali del Dipartimento del territorio, i quali esprimono un preavviso di carattere vincolante ai sensi dell'art. 7 LE.

2.

Valutazione dell'inserimento paesaggistico degli interventi

Un progetto può costituire un intervento paesaggisticamente sostenibile in un contesto ma risultare conflittuale in un contesto diverso. La valutazione di un intervento si basa su una lettura evolutiva del paesaggio, vale a dire sulla ponderazione delle modifiche che il progetto comporta rispetto all'esistente e alle sue specificità: se queste sono di valore, il progetto deve non solo non alterarne le qualità, ma garantirne continuità e fruizione; se viceversa sono prive di valore, il progetto dovrebbe saper proporre qualità e costituire un momento della ricomposizione del paesaggio. Se un contesto è già in parte degradato, ciò non significa che non si debba conservare e tutelare il carattere di ciò che rimane, o che si debba rinunciare a promuoverne un miglioramento.

2.1. La lettura del paesaggio

La lettura del contesto paesaggistico nel quale il progetto si inserisce avviene, in genere, in relazione a tre scale di riferimento: regionale, locale e puntuale. Per ognuna di esse vengono adottati criteri di valutazione specifici e tra loro correlati, tali da cogliere le relazioni del progetto, sia con il luogo circostante, sia con il territorio nel suo senso più ampio.



La scala regionale (il panorama)

Le letture su scala regionale permettono di individuare il contesto di riferimento generale. Il paesaggio è considerato da una certa distanza e viene descritto focalizzando gli elementi unitari macroscopici che lo compongono. Si distinguono ad esempio:

- gli insediamenti (città, villaggi, insediamenti diffusi, ecc.);
- gli spazi agricoli (prati, campi, pascoli, vigneti, terrazzamenti, ecc.);
- le foreste, le superfici boscate;
- gli specchi d'acqua;
- gli spazi naturali (rocce, pietraie, praterie alpine, ecc).

La caratterizzazione dell'assetto paesaggistico non può essere disgiunta dalla lettura della morfologia del territorio: le unità citate formano un quadro diverso in montagna, nei fondovalle, sui versanti, oppure negli spazi di pianura e collinari, nonché attorno ai laghi.

Nella scala regionale vengono inoltre identificate le linee di forza e i punti emergenti nel paesaggio, ovvero quegli elementi che, indipendentemente dalla loro origine naturale o antropica, strutturano e caratterizzano il paesaggio (i fiumi, i torrenti, la ferrovia, l'autostrada, le strade, gli insediamenti, i dossi, i crinali, ecc.)

La scala locale (il luogo)

La scala locale considera il paesaggio in termini circoscritti e permette dunque di riconoscere maggiori dettagli. Gli elementi compositivi sono più delineati, emergono le relazioni funzionali, le specificità formali.

Si distinguono ad esempio:

- gli insediamenti storici, i centri urbani, le zone residenziali, le aree artigianali industriali, ecc.;
- i quartieri, le piazze, le strade, i parchi, i giardini, i filari e i singoli alberi;
- le grosse infrastrutture (ferrovia, strade, dighe, ecc.);
- i beni culturali come chiese, singoli edifici emergenti, ponti, vie storiche ecc.;
- le campagne tradizionali, i terrazzamenti, le zone a coltivazione intensiva, le serre, ecc.;
- i corsi d'acqua, i canali;
- le rive dei laghi;
- le componenti naturali come boschetti, radure, golene;
- i singoli edifici sparsi nel territorio, le costruzioni rurali, ecc.



La scala puntuale (Il sito)

Riguarda l'ubicazione in senso stretto, il fondo e le sue immediate adiacenze. La lettura a questa scala è molto dettagliata. Si analizzano:

- le dimensioni e la forma del fondo;
- la posizione del fondo rispetto all'edificato (centrale, marginale, isolata) e alle aree libere;
- l'orografia, la pendenza e l'esposizione del terreno;
- le viste da e verso la particella;
- le tipologie degli edifici adiacenti, il loro carattere e la loro qualità, gli allineamenti;
- gli elementi e le strutture adiacenti;
- la tipologia ed il carattere degli spazi urbani circostanti;
- le componenti naturali o i beni culturali in prossimità.



Gli strumenti conoscitivi

Molti sono gli strumenti che possono aiutare a comprendere la qualità, il pregio e la rappresentatività del paesaggio in cui si opera. L'elenco sottostante indica una serie di documenti che ogni progettista e pianificatore dovrebbe conoscere e consultare. Si tratta di materiali in parte reperibili in Internet in parte consultabili presso le amministrazioni pubbliche.

Inventario dei paesaggi di importanza cantonale;
Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS);
Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP);
Inventario delle vie storiche (IVS);
Inventario delle zone palustri di importanza nazionale (IZP);
Inventari di biotopi (torbiere, golene, paludi, siti di anfibi, prati secchi, rifugi di chirotteri);
Censimento e Inventario dei beni culturali.

Si segnala inoltre che la maggior parte dei Comuni dispone di studi specifici riguardanti il proprio territorio, ad esempio sull'evoluzione storica e urbanistica, riguardanti quartieri o edifici di pregio storico-architettonico, o ancora rilievi naturalistici e paesaggistici effettuati nell'ambito dell'elaborazione del Piano regolatore comunale (Studi sulle componenti naturali).

2.2 Metodo di valutazione del progetto

Si valuta la qualità del paesaggio interessato dall'intervento, ponendo particolare attenzione agli elementi che lo caratterizzano, declinando tale valutazione alle tre scale citate.

Si valuta la qualità del progetto, legata alla tipologia scelta per la costruzione, al suo volume, all'orientamento, agli allineamenti proposti, al disegno delle facciate e degli spazi esterni, ai materiali, ai colori, al rapporto con la morfologia del sito.

Si valuta se il progetto risponde adeguatamente alla qualità del paesaggio sul quale interviene, in particolare esaminando le nuove relazioni che esso genera poiché suscettibili di svilire o di accentuare le qualità presenti.

In particolare si valuta

- come il progetto si inserisce nel paesaggio a scala regionale e locale e la qualità delle relazioni che determina (ordine, disordine);
- come il progetto si rapporta rispetto al luogo e si inserisce nel fondo: la qualità dei volumi in rapporto alle aree libere, le relazioni con l'edificato circostante e gli elementi qualificanti esistenti, quali monumenti naturali o costruiti, percorsi, vie e spazi pubblici, ecc

2.3 Criteri di valutazione

a. La coerenza e la qualità del concetto progettuale

L'impatto del progetto sul paesaggio è determinato dal disegno complessivo di tutto quanto viene costruito, quindi non solo dai volumi edificati, ma anche dai muri di sostegno, dalle modifiche del terreno naturale, nonché dalle altre strutture complementari previste. Il progetto deve proporre un concetto unitario nel suo insieme e soluzioni adeguate non solo nell'architettura dei volumi, ma anche degli spazi liberi e degli elementi di relazione con il terreno naturale e con gli spazi e le strutture che sono esterni al fondo.



b. Il grado di attenzione per il contesto

Il progetto deve tenere in considerazione le specificità presenti nel luogo come l'alternarsi dei pieni e dei vuoti, le volumetrie degli edifici circostanti, il loro modo di relazionarsi con strade, spazi pubblici e opere di cinta. Occorre dunque prestare attenzione al rapporto con l'insieme dell'edificato esistente, con gli allineamenti e gli orientamenti propri della prospettiva urbana, nonché i suoi elementi caratterizzanti (monumenti, edifici di pregio, alberature, muri di cinta, spazi verdi, piazze, ecc.). Si chiede sensibilità e attenzione alle viste da e verso il terreno e particolare cura nelle relazioni del progetto con gli spazi e gli edifici di carattere collettivo, quali le strade, le piazze, gli edifici pubblici.





c. Il grado di attenzione per gli elementi naturali o antropici

Il progetto deve tener conto della presenza di componenti naturali e/o di elementi antropici che caratterizzano il luogo, nonché delle loro relazioni funzionali. La presenza di alberi, filari, boschi, corsi d'acqua, biotopi, deve essere considerata con attenzione, anche in ambito urbano. Contemporaneamente occorre considerare strutture ed emergenze antropiche, come edifici di pregio, beni culturali, muri a secco, vie storiche.



d. Il grado di attenzione per la morfologia del terreno

La modellazione del terreno deve essere rispettosa della morfologia orografica esistente, che deve essere percettibile anche dopo le necessarie trasformazioni dovute all'intervento. Ad esempio, in contesti pianeggianti proporre un rialzo innaturale del terreno per poggiarvi l'edificio risulta conflittuale con il paesaggio, così come su terreni in forte pendenza comporta di norma un impatto eccessivo realizzare un muro a valle e un muro a monte per rendere artificialmente pianeggiante il fondo e costruirvi un edificio come se fosse su un terreno piano. I raccordi con i terreni confinanti devono essere realizzati in modo naturale, senza la creazione di avvallamenti e muri di contenimento. Non devono infine essere realizzati fossi verso i quali aprire locali che risultino di fatto sotterranei.



e. La scelta dell'espressione architettonica

L'espressione architettonica dell'edificio deve rispondere in modo idoneo al contesto culturale e paesaggistico di riferimento, riprendendo tipologie appartenenti e caratterizzanti la regione interessata dall'intervento. Di regola esso deve quindi tenere in considerazione e interpretare in chiave contemporanea i disegni e le modalità costruttive caratteristiche della cultura dell'edificato locale.

f. La scelta dei materiali costruttivi e dei colori impiegati

Il concetto progettuale deve comprendere una corretta scelta dei materiali costruttivi, che devono essere adeguati all'espressione architettonica. Materiali e colori devono inoltre tener conto del luogo in cui l'edificio è ubicato: non nel senso che devono essere identici a quelli degli stabili circostanti, ma che si pongano in un giusto rapporto con essi.



g. Il disegno dei tetti e dei manufatti tecnici

Il tetto costituisce la “quinta facciata” dell'edificio, deve essere progettato con cura, sia esso a falde o piano. Particolare attenzione deve essere data anche alla forma e alla disposizione di eventuali corpi tecnici (torrette, canne fumarie, pannelli solari).



h. La qualità del disegno degli spazi esterni

Gli spazi esterni devono essere progettati in base ad un concetto coerente, in cui vengono integrate le aree verdi, le alberature, l'organizzazione dei percorsi, gli accessi, le rampe di eventuali autorimesse sotterranee, i posteggi, i muri di sostegno, le recinzioni e i manufatti accessori. Il concetto deve porre attenzione alla qualità dell'insieme, ai materiali impiegati, alle piantumazioni proposte e agli affacci verso i fondi confinanti.



i. Il rapporto con lo spazio pubblico

Il disegno della parte del fondo rivolta verso uno spazio pubblico, quali una strada o una piazza, deve essere particolarmente curato, poiché ha una valenza che non è propria solo del privato ma anche della collettività. Il progetto deve saper proporre soluzioni di qualità attente alle preesistenze e alla continuità spaziale della strada. Occorre che la superficie risultante dall'arretramento tra edificio e spazio pubblico non venga ridotta ad anonima area residuale, destinata magari a parcheggio, ma sia progettata come uno spazio qualificato, con del verde e delle alberature, con superfici adeguate ai pedoni per il loro percorso fino all'ingresso dell'edificio, con muri e recinzioni disegnati con attenzione.







Editore

Dipartimento del territorio
Sezione dello sviluppo territoriale

Concetto grafico e impaginazione

www.centralstudio.ch

Fotografie

Sezione dello sviluppo territoriale
Ufficio della natura e del paesaggio

© Dipartimento del territorio, 2013