

Linee guida



Esame domande di costruzione

Criteri di valutazione paesaggistica

Novembre 2009



Dipartimento del territorio
Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità
Sezioni dello sviluppo territoriale

Ufficio della natura e del paesaggio
Commissione del paesaggio

Editore:

Dipartimento del territorio

Autore:

Ufficio della natura e del paesaggio

Commissione del paesaggio

Per ulteriori informazioni

Ufficio della natura e del paesaggio,

viale Stefano Franscini 17, 6500 Bellinzona

tel. +41 91 814 37 67, fax +41 91 814 44 43

e-mail dt-sst@ti.ch

La direttiva può essere scaricata al seguente indirizzo:

www.ti.ch/direttive

Iconografia e Fotografie

Fonte (quando non segnalato):

Sezione dello sviluppo territoriale

Ufficio della natura e del paesaggio

Stampa

Tipografia Torriani SA

Bellinzona

Tiratura

700 copie

Finito di stampare nel mese di novembre 2009

© Dipartimento del territorio, 2009

Indice principale

	Premessa	6
1	Aspetti giuridici	7
2	Lettura del contesto territoriale	8
3	Progetto e contesto	8
4	Criteri di valutazione	10
4.1	Metodo	10
4.2	Criteri	10
5	Strumenti conoscitivi del paesaggio	15

Premessa

Il paesaggio per sua natura è dinamico, muta in continuazione attraverso la somma degli effetti degli interventi che lo trasformano. Ogni costruzione o modifica del suolo, per quanto piccola o grande che sia, genera dunque dei cambiamenti sul paesaggio, che possono essere di volta in volta positivi o negativi.

In questo documento si vogliono chiarire i criteri con i quali l'Ufficio della natura e del paesaggio e la Commissione del paesaggio giudicano l'inserimento paesaggistico dei progetti oggetto di domanda di costruzione. Si ritiene infatti che tale valutazione debba essere fondata su criteri chiari ed espliciti. Ciò costituisce la premessa da un lato per procedere con metodi coerenti nel giudizio delle diverse domande di costruzione e assicurare continuità al lavoro di esame nel tempo, dall'altro lato per garantire verso l'esterno – progettisti, committenti, enti pubblici – un chiaro, oggettivo e motivato modo di procedere.

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.

I criteri qui espressi sono intesi per qualsiasi insediamento o struttura prevista nel territorio, ad eccezione dei nuclei, per i quali s'intende redigere un documento specifico.





I. Aspetti giuridici

Base legale cantonale e federale

L'esame dei progetti suscettibili di trasformare il paesaggio avviene, in genere, tramite la procedura edilizia (domanda di costruzione oppure notifica). L'Ufficio natura e paesaggio, sentita la commissione per i casi più delicati, esprime un parere che trova la sua ragione d'essere nelle seguenti disposizioni di legge:

1. Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN, 16.1.1940) e relativo regolamento di applicazione (RBN, 22.1.1974).
2. Legge cantonale sulla pianificazione del territorio (LALPT, 23.5.1990)
3. Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN, 12.12.2001)

L'interpretazione delle leggi è a sua volta legata alla giurisprudenza, ovvero alle decisioni emesse dai tribunali: esse costituiscono punti di riferimento vincolanti nell'applicazione delle norme giuridiche.

L'applicazione delle norme di Piano regolatore (PR), in quanto appartenenti al diritto locale, compete ai Comuni e non al Cantone; a quest'ultimo è tuttavia assegnato un compito di vigilanza. Quando un PR contiene delle clausole d'estetica, secondo i tribunali, il Municipio è obbligato ad applicarle attivamente. Esso non può semplicemente affidarsi al giudizio estetico del Cantone, ma deve esercitare il proprio potere discrezionale esaminando un progetto in modo indipendente, esplicitandone l'esito e le motivazioni.

Il decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali (DLBN)

Il DLBN rappresenta a tutt'oggi la principale base legale cantonale sulla quale si fondano i pareri dell'Ufficio e della Commissione. Esso, oltre a sancire l'obbligo di rispetto generale del paesaggio (nel frattempo ripreso in modo chiaro anche in altre norme federali e cantonali legate alla pianificazione, alla protezione della natura e ai beni culturali), individua oggetti e comparti del territorio che meritano un'attenzione particolare.

Due sono le classificazioni di paesaggio sancite dal DLBN, ancorate in piani che vengono approvati dal Consiglio di Stato in concomitanza con l'adozione dei PR:

- **I siti pittoreschi**, ovvero quei comparti ai quali si riconosce un valore specifico, come gli insediamenti storici ed il territorio loro circostante, le rive dei laghi, i fiumi, i crinali, i dossi ecc. Nei siti pittoreschi vige il divieto di alterazione delle caratteristiche esistenti, ossia di ciò che conferisce a questi luoghi e a questi paesaggi il loro pregio. Tecnicamente la legge specifica che alterare significa turbare, mediante l'introduzione di elementi estranei, il carattere del luogo e gli equilibri delle componenti che ne determinano il valore. Ogni nuovo intervento deve pertanto basarsi su una lettura del contesto, nel quale si deve integrare convenientemente.
- **I paesaggi pittoreschi**, cioè estese porzioni del territorio che, nel loro insieme, vantano pregi di carattere generale. Il DLBN stabilisce il divieto di deturpazione, ovvero di creare un effetto notevolmente sfavorevole nel quadro paesaggistico interessato da un progetto. Gli interventi che pregiudicano in modo evidente il carattere del paesaggio sono vietati, così come "le costruzioni stravaganti, indecorose, di mole sproporzionata" e la "modifica morfologica dei fondi tale da compromettere la bellezza e gli altri valori del paesaggio".

2. Il progetto

- Ogni costruzione o modifica del suolo non è solo un atto individuale per soddisfare necessità o interessi personali, ma anche un atto con importanti implicazioni verso la collettività: questa responsabilità deve essere assunta da ogni progettista o istante di domanda di costruzione.
- Un progetto può costituire un intervento di qualità in un certo contesto ma essere deturpante in un contesto diverso.
- La valutazione di un progetto 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 oggi assenti 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.

3. La lettura del contesto territoriale

Per valutare l'effetto di un progetto nel territorio, occorre una lettura del contesto paesaggistico nel quale esso si inserisce. Tale lettura 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)

La lettura su scala regionale permette di individuare il contesto di riferimento generale. Il paesaggio è qui considerato da una certa distanza e viene descritto focalizzandosi sugli elementi unitari più 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 (boschi di latifoglie, boschi di conifere, ecc.);
- gli specchi d'acqua (laghi, laghetti);
- 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 ed 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, 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:

- i nuclei storici, i centri urbani, le zone residenziali, le aree artigianali industriali, ecc.;
- i quartieri a carattere urbano, le piazze, le strade, i parchi, i giardini, i filari, i singoli alberi;
- i beni culturali come chiese, singoli edifici, ponti, vie storiche ecc.;
- le campagne tradizionali, i terrazzamenti, le zone a coltivazione intensiva, le serre, ecc.;
- i corsi d'acqua naturali, i corsi d'acqua arginati, i canali;
- le rive dei laghi;
- le componenti naturali come siepi, boschetti, stagni, prati secchi, golene;
- i singoli edifici sparsi nel territorio, le costruzioni rurali, ecc.



La scala puntuale (Il sito)

Riguarda l'ubicazione in senso stretto, il sito dove il progetto interviene. La lettura a questa scala è molto dettagliata: è incentrata sul fondo oggetto dell'intervento e sulle sue immediate adiacenze.

Si analizzano:

- le dimensioni e la forma del fondo;
- la posizione rispetto all'edificio (centrale, marginale, isolata) e rispetto ad altre tipologie di paesaggio;
- l'orografia, la pendenza e l'esposizione del terreno;
- le viste verso e dalla 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.

4. Criteri di valutazione

4.1 Metodo

- Si valuta la qualità del paesaggio interessato dall'intervento, ponendo particolare attenzione agli elementi che lo qualificano, come le emergenze, i monumenti, gli edifici di pregio, le componenti naturali, le specificità tipologiche del costruito, ecc. La valutazione avviene contemporaneamente sulle 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 nuove le nuove relazioni che esso genera poiché suscettibili di svilire o di accentuare le qualità presenti. In particolare si valutano:
 - 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 sedime, la qualità dei volumi in rapporto alle aree libere, le relazioni con gli elementi qualificanti esistenti quali monumenti naturali o costruiti, percorsi, vie pubbliche, ecc.

Si richiede che il progetto risponda in modo adeguato al contesto in cui si trova.

Si richiede che il progetto proponga un coerente disegno dei volumi e degli spazi.

Si richiede che il progetto proponga un'espressione architettonica di qualità.



4.2 Criteri



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 da volumi edificati, ma anche da muri di sostegno, dalla sistemazione del terreno, nonché dalle altre strutture complementari. Il progetto deve dunque proporre un concetto unitario nel suo insieme e avere soluzioni adeguate non solo nell'architettura dei volumi, ma anche negli elementi di relazione sia con gli spazi del terreno su cui sorge, sia con gli spazi e le strutture che sono esterni al fondo, in genere identificabili con quelli di carattere collettivo, quali le strade del quartiere in cui l'edificio è costruito.



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 esistenti. Occorre dunque prestare attenzione al rapporto con l'insieme dell'edificato presente, con gli allineamenti e gli orientamenti propri della prospettiva urbana nonché i suoi elementi caratterizzanti (monumenti, edifici di pregio, alberature, spazi verdi, piazze, ecc.).

Si chiede sensibilità e attenzione alle viste da e verso il terreno.



Il grado di attenzione per gli elementi naturali o antropici

Il progetto deve tenere 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.



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 pur necessarie trasformazioni dovute all'intervento.

Ad esempio, in contesti pianeggianti non è corretto creare un rialzo innaturale del terreno per poggiarvi l'edificio, così come su terreni in forte pendenza non è corretto 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 laterali che risultino di fatto sotterranei.

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 tenere in considerazione, o interpretare in chiave contemporanea, i disegni e le modalità costruttive caratteristiche della cultura tradizionale o recente dell'edificato locale.



La scelta dei materiali costruttivi e dei colori impiegati

Il concetto progettuale deve anche comprendere una corretta scelta dei materiali costruttivi, che devono essere adeguati all'espressione architettonica. Materiali e colori inoltre devono 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.



Il disegno dei tetti e dei manufatti tecnici

Il tetto costituisce la "quinta facciata" dell'edificio: quindi anch'esso deve essere progettato con attenzione, sia esso a falde o piano. Particolare attenzione deve essere data anche alla forma e disposizione dei corpi tecnici che sopravanzano il tetto stesso (torrette, canne fumarie, pannelli solari).





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 e le rampe di eventuali autorimesse sotterranee, i posteggi, i muri di sostegno, le recinzioni e i possibili manufatti accessori. Il concetto deve porre attenzione alla qualità dell'insieme, ai materiali impiegati, alle piantumazioni proposte e agli affacci verso i fondi confinanti.



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 aree di sosta, con muri e recinzioni disegnati con attenzione.





5.

5. Strumenti conoscitivi del paesaggio

Prima di progettare un intervento sul territorio, è indispensabile effettuare una lettura paesaggistica, a più scale, del luogo in cui si intende intervenire.

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 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 chirofteri);
- Piani di protezione ai sensi del Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio;
- Censimento e inventario dei beni culturali.

Se segnala inoltre che la maggior parte dei Comuni dispone di studi specifici riguardanti il proprio territorio, ad esempio rilievi naturalistici e paesaggistici effettuati nell'ambito dell'elaborazione del Piano regolatore comunale (Studi sulle componenti naturali).

