



INSEDIAMENTI E PAESAGGIO

NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA PROVINCIALE DEL TRENTO

Roberta Nicchia

Università degli Studi di Trento



ISBN 978-88-8443-523-1

INSEDIAMENTI E PAESAGGIO

NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA PROVINCIALE DEL TRENTO

Roberta Nicchia

Università degli Studi di Trento



ISBN 978-88-8443-523-1

**INSEDIAMENTI E PAESAGGIO NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA
PROVINCIALE DEL TRENTO**

Autore: Roberta Nicchia

Grafica e impaginazione: Roberta Nicchia

Foto di copertina: Gabriele Basilico

Crediti Fotografici: laddove non espressamente menzionata la fonte, le immagini del Capitolo 1 provengono dalle illustrazioni del PUP del 1967, quelle del Capitolo 2 dal PUP del 1987, quelle del Capitolo 3 dall'archivio fotografico dell'autore.

ISBN 978-88-8443-523-1

Pubblicato da:

Università degli Studi di Trento

Febbraio, 2014



Università degli Studi di Trento

Copyright © 2012, Roberta Nicchia.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

INDICE

Introduzione.....	1
1. Il Piano Urbanistico Provinciale del 1967.....	3
1.1. Genesi del piano e paradigma della “modernizzazione”.....	3
1.2. Contesto socio-economico e territoriale.....	4
1.3. Visione strategica: la “costellazione di città” e la “città in estensione”.....	7
1.4. Istituzione dei comprensori e delle unità insediative.....	9
1.5. Strategia attuativa del “piano dei piani”.....	15
1.6. Il paesaggio come risorsa per lo sviluppo economico e sociale.....	18
2. Il Piano Urbanistico Provinciale del 1987.....	27
2.1. Continuità ed innovazione rispetto al PUP del 1967.....	27
2.2. Contesto socio-economico e territoriale.....	29
2.3. Obiettivi e linee strategiche: consolidare il riequilibrio territoriale.....	32
2.4. Rafforzamento della pianificazione comprensoriale.....	34
2.5. Strategia attuativa del “piano-struttura”.....	36
2.6. Indicazioni di piano per il sistema insediativo.....	39
2.7. Paesaggio e tutela ambientale.....	42
3. Il Piano Urbanistico Provinciale del 2007.....	53
3.1. La pianificazione urbanistica provinciale nello scenario globale: sviluppo sostenibile, visione strategica, principi di fondo.....	53
3.2. Dinamiche territoriali: sviluppo urbano reticolare e dispersione insediativa.....	57
3.3. Linee strategiche e obiettivi del piano.....	68
3.4. Ridefinizione del ruolo del PUP a seguito della riforma istituzionale e della nuova legge urbanistica provinciale.....	70
3.5. La disciplina urbanistica della casa.....	77
3.6. Il paesaggio come fattore essenziale dello sviluppo locale.....	80
Conclusioni.....	102
Bibliografia.....	111

INTRODUZIONE

Il paesaggio trentino si inserisce in uno scenario peculiare, quello alpino, caratterizzato al contempo da un'elevata qualità paesistica e ambientale e da un'estrema vulnerabilità. Nonostante vincoli e tutele, infatti, il territorio è sottoposto alla pressione costante di diversi fattori, quali l'intensa attività turistica e lo sfruttamento dei suoli a fini agricoli, produttivi e residenziali. Esso è, dunque, in continua trasformazione non soltanto per effetto di processi naturali e del cambiamento climatico, ma anche e soprattutto a causa degli impatti delle attività umane.

L'originale scenario del Trentino contemporaneo è segnato dall'intreccio di valli e cime, aree dolomitiche, corridoi infrastrutturali e fluviali, città ed insediamenti sparsi, importanti attività agricole e produttive. Tutti questi elementi si articolano in maniera diversa tra di loro, dando vita a molteplici paesaggi, la cui forma e fisionomia è data dalle diverse interazioni tra gli elementi stessi e dal loro diverso stratificarsi nel tempo. In alcuni casi i processi di trasformazione del paesaggio sono avvenuti in coerenza con i piani ed i programmi territoriali formulati dalla Provincia di Trento. Altre volte, invece, essi sono piuttosto il prodotto di dinamiche che potremmo definire "spontanee", relative cioè a fenomeni reali prodotti dalla società contemporanea e che prescindono dalla pianificazione territoriale istituzionale.

La ricerca intende approfondire l'evoluzione del rapporto tra insediamenti e paesaggio in Trentino dal secondo dopoguerra ad oggi, attraverso la lettura critica dei principali strumenti di governo del territorio a scala provinciale: i tre PUP - Piani Urbanistici Provinciali, approvati rispettivamente nel 1967, 1987 e 2007. Nell'arco temporale analizzato, infatti, l'approccio della pianificazione urbanistica provinciale al tema è profondamente cambiato, riflettendo le evoluzioni del contesto socio-economico, le trasformazioni territoriali, l'alternarsi di diversi paradigmi di sviluppo, il rinnovarsi della cultura urbanistica, degli strumenti di pianificazione e di tutela ambientale e paesistica.

L'obiettivo della ricerca è comprendere in che modo la pianificazione territoriale abbia inciso sull'evoluzione della struttura insediativa in Trentino in relazione alla risorsa paesaggio. Resta, tuttavia, uno sguardo attento alla comprensione dei processi di trasformazione "spontanea" del paesaggio. I PUP, inoltre, che per oltre 50 anni hanno consentito una ininterrotta azione di pianificazione su tutto il territorio provinciale, ci

offrono la preziosa opportunità di analizzare l'evoluzione della cultura urbanistica e degli strumenti di pianificazione di area vasta in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi.

Questo studio si pone in continuità con le sperimentazioni scientifiche, teoriche e pratiche, avviate dal DICAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica dell'Università di Trento sulla scia di alcune ricerche internazionali, generalmente riconducibili al *Landscape Urbanism*. Tali sperimentazioni si basano sul riconoscimento del paesaggio quale tema essenziale della pianificazione territoriale e sulla coscienza che i problemi dell'urbanizzazione vadano affrontati attraverso la lente di "sensibilità" che il progetto di paesaggio fornisce. Un ulteriore, imprescindibile riferimento della ricerca è la Convenzione Europea del Paesaggio, che considera il paesaggio come bene patrimoniale, bene pubblico, risorsa essenziale allo sviluppo del territorio e, dunque, elemento prioritario da considerare nella trasformazione dei luoghi. La presente ricerca si colloca tra la fase di approvazione del PUP del 2007, che aveva tracciato una linea generale di analisi ed indirizzo mediante politiche di larga scala, e la definizione di indicazioni progettuali di dettaglio, che veniva invece rimandata alle Comunità di Valle. Su questi nuovi enti territoriali, frutto di una profonda innovazione in ambito amministrativo, viene costruita una apposita strategia, definita dal binomio "Paesaggi di Comunità/Comunità di Paesaggi". Tale strategia mira a sperimentare percorsi di pianificazione innovativi, centrati sulla categoria "paesaggio", inteso come sintesi univoca di territorio, città, infrastrutture e ambiente.

Comprendere le trasformazioni dei paesaggi insediativi in atto sul territorio provinciale, dunque, costituisce un passaggio imprescindibile a supporto dei processi decisionali delle Comunità di Valle. Si è ritenuto, poi, necessario collocare questo studio in una prospettiva storica, che parte dal secondo dopoguerra, ed adottare un approccio transdisciplinare, secondo cui il paesaggio, in quanto espressione immediata della cultura materiale di una comunità, viene ad essere la cartina al tornasole dei molteplici aspetti e valori intorno ai quali la comunità stessa si organizza, che la rappresentano, in cui essa si identifica.

CAPITOLO 1

IL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE DEL 1967

1.1 Genesi del piano e paradigma della modernizzazione

Il primo PUP-Piano Urbanistico Provinciale del Trentino ha costituito un evento sociale e politico estremamente rilevante. Esso si proponeva come strumento urbanistico in grado di rispondere in maniera adeguata ed incisiva alle esigenze di rinnovamento della comunità trentina del dopoguerra, caratterizzata da forte sottoccupazione, isolamento e fenomeni migratori.

L'idea di perseguire la "modernizzazione" della società -ancora prevalentemente rurale- e delle strutture territoriali del Trentino attraverso un piano urbanistico d'area vasta e non attraverso un programma di sviluppo economico, è stata una scelta determinata dalla situazione politico-amministrativa contingente. La Regione Trentino-Alto Adige, infatti, deteneva la competenza nelle materie economiche, le due Provincie (di Trento e di Bolzano) in quelle urbanistiche. A causa dei diversi orientamenti delle due Provincie in materia di sviluppo economico, non era possibile trovare un accordo in ambito regionale. Il Trentino, assumendo il paradigma di sviluppo dominante al tempo in Italia, era più propenso alla "modernizzazione", intesa come sviluppo industriale basato sul rafforzamento delle strutture urbane. Tale paradigma di sviluppo era a sua volta fortemente influenzato da quello dominante negli anni '50 e '60 nei paesi industrializzati, conosciuto come "teoria della modernizzazione" (Hoselitz, 1960) e basato su di un approccio tipicamente struttural-funzionalista, secondo cui l'arretratezza economica di alcuni paesi veniva considerata il prodotto di un modello di società tradizionale, la cui forza di resistenza bisognava superare per raggiungere lo sviluppo economico ed avvicinarsi alla società moderna. Lo sviluppo era inteso come processo necessario, sequenziale e lineare che, secondo il modello di Rostow (1960), avrebbe portato alla trasformazione delle "sottosviluppate" società tradizionali agrarie in moderne società industriali. Da qui l'enfasi posta su urbanizzazione e industrializzazione, in quanto elementi propulsivi dello sviluppo socio-economico. Il Sud Tirolo, al contrario, auspicava il mantenimento delle tradizionali pratiche socio-economiche (prevalentemente rurali) e dei tradizionali caratteri fisici del territorio, soprattutto in funzione di difesa etnica (Diamantini, 1996). Da questo dissidio politico

delle due amministrazioni provinciali intorno ai paradigmi di sviluppo, e dall'incontro dell'urbanista Giuseppe Samonà con il presidente della provincia di Trento Bruno Kessler, nasce l'idea di un piano urbanistico capace di integrare la programmazione socio-economica con le caratteristiche fisiografiche del territorio, con la struttura, la localizzazione e le qualità degli insediamenti, con gli elementi naturali.

L'idea della "territorializzazione delle politiche socio-economiche", per usare una definizione contemporanea, si è dimostrata assolutamente vincente ed ha costituito, inoltre, un'importante innovazione nel contesto italiano di fine anni '60. Oggi, in seguito all'adozione del paradigma dello sviluppo sostenibile, è generalmente riconosciuta la necessità di un approccio integrato delle politiche socio-economiche e territoriali, tanto in ambito accademico quanto all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si parla di una nuova centralità della pianificazione urbana e territoriale, da sempre subordinata alla programmazione socio-economica. Giuseppe Fera (2002), ad esempio, sottolinea la recente rottura del tradizionale rapporto gerarchico tra programmazione economica e pianificazione territoriale, in cui la seconda dipende dalla prima, e la nascita di un atteggiamento diffuso di integrazione dei due ambiti. Giuseppe Dematteis (2003), poi, afferma lo stesso principio, sottolineando come nella transizione post-fordista l'oggetto vero della pianificazione non possa più essere il territorio, inteso come supporto fisico passivo, ma piuttosto lo sviluppo locale, inteso secondo un approccio transdisciplinare. Il primo PUP del Trentino, dunque, è stato uno strumento assolutamente pionieristico nel delineare il superamento della pianificazione settoriale verso un approccio integrato delle politiche economiche, sociali, territoriali ed ambientali.

1.2 Contesto socio-economico e territoriale

Dalle accurate esplorazioni ed analisi condotte nella fase di indagine preliminare del PUP del 1967, emergeva una situazione socio-economica e territoriale estremamente critica, sicuramente di "sottosviluppo" rispetto alla media nazionale.

I "titoli" delle principali problematiche riscontrate dal PUP (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.47) erano le seguenti:

- Reddito e suo andamento al di sotto della media nazionale;
- Forte sottoccupazione rurale;

- Consistenza della popolazione addetta all'industria al di sotto della media nazionale;
- Alte punte stagionali di sottoccupazione che elevavano gli indici del fenomeno oltre i limiti fisiologici;
- Emigrazione temporanea all'estero elevata;
- Incremento demografico relativamente inferiore alla media nazionale, per effetto delle emigrazioni;
- Concentrazione degli incrementi demografici nei due centri maggiori (esodo dalla campagna);
- Alta mortalità;
- Scarsa partecipazione femminile al lavoro extra-domestico;
- Carenza di infrastrutture di relazione con conseguente isolamento e stagnazione economico-sociale.
- Carenza complessiva di quasi tutte le strutture ed i servizi urbani.

Tutti questi fattori denotavano che la crisi delle economie di sussistenza alpina non era stata bilanciata dall'industrializzazione, né dallo sviluppo di altri settori economici. Saltavano i tradizionali equilibri che legavano le popolazioni al territorio e, di conseguenza, si osservava un'imponente ondata migratoria al di fuori della provincia oppure verso i due principali centri urbani (Trento e Rovereto), in grado di fornire occasioni di reddito, un migliore accesso a infrastrutture e servizi urbani, migliori connessioni extra-provinciali. In sintesi, si rilevava un fortissimo squilibrio territoriale, con uno spostamento massivo di popolazione dalle aree periferiche (tanto più intenso, quanto più le valli erano marginali), verso i principali centri urbani. Tale squilibrio territoriale, che veniva letto all'interno del PUP in termini di esodo rurale, determinava alcune tendenze quali il degrado periferico, l'accentramento urbano, la mortificazione di interessi e valori tradizionali locali, una situazione di complessiva emarginazione che "...parevano costituire un logico ed ineluttabile seguito di un processo che aveva radici lontane nel tempo e che neppure i cospicui interventi pubblici e privati verificatisi negli ultimi anni valevano ad infrangere". Da qui la necessità di abbandonare la politica degli interventi puntuali e di settore, per affrontare "politiche di struttura", ossia una riorganizzazione integrale e coerente del territorio provinciale, inteso secondo una visione unitaria. Dopo la prima fase di indagine, infatti, "la seconda fase, nella messa a punto di un'ipotesi progettuale via via più affinata, ha dimostrato come fosse determinante predisporre strumenti capaci di incidere con profondità sulle strutture

esistenti, agendo secondo le varie predisposizioni che le diverse zone del territorio rilevavano” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.47).

Inoltre, al già citato fenomeno di squilibrio territoriale tra i due centri urbani principali ed il resto del territorio provinciale sempre più periferico, si sommava una situazione di estrema polverizzazione comunale. La provincia di Trento contava 179 comuni al tempo del censimento del 1951, e 227 comuni al censimento del 1961, di cui oltre il 50% con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e solo 2 con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti (Trento e Rovereto- che complessivamente non arrivavano a 100.000 abitanti).

Le caratteristiche morfologico-ambientali tipicamente alpine del Trentino hanno condizionato fortemente l’insediamento della popolazione sul territorio. In prima approssimazione, si possono individuare due ambienti morfologicamente diversi: ambienti di valle e di montagna. All’epoca del primo PUP, i comuni di valle (cioè quelli al di sotto dei 500 m di altitudine) erano i meno numerosi, 52 in tutto, ma complessivamente contavano una concentrazione maggiore di popolazione (con un totale di 229.942 abitanti). I 104 comuni compresi tra i 500 e gli 800 m sopra il livello del mare, invece, erano i più numerosi ed avevano una popolazione di 106.904 abitanti. Sopra gli 800m, si contavano ben 71 comuni, che comprendevano complessivamente quasi un quarto dell’intera popolazione provinciale, ovvero 75.258 abitanti. I comuni situati alle altitudini maggiori erano quelli che presentavano le punte massime di decremento della popolazione, mentre i fondovalle avevano decrementi minori.

Dalle elaborazioni eseguite dall’ufficio studi e programmazione, e riportate negli studi preparatori del PUP del 1967, si registrano due fenomeni: un abbassamento dell’altitudine media della popolazione (da 553,8m a 497,1m sopra il livello del mare), ed un moderato aumento della concentrazione demografica nei comuni maggiori. Il 65% degli aumenti demografici dal 1869 al 1961 che si registrano nella Provincia di Trento, sono da imputarsi ai comuni di Trento, Rovereto, Riva ed Arco. In particolare, l’aumento complessivo di 17.400 unità (calcolato tra i censimenti del 1951 e del 1961) nella Provincia è stato assorbito quasi completamente dal capoluogo (Trento). Circa 118 comuni, invece, avevano registrato decrementi di popolazione.

1.3 Visione strategica: la “costellazione di città” e la “città in estensione”

Come già accennato nella Sezione 1.1, il paradigma dominante – la teoria della modernizzazione- si fondava su un’idea di sviluppo limitata alla considerazione degli aspetti economici e sociali di politiche, piani e programmi. Considerando le premesse del piano, poi, ossia i risultati della fase di indagine preliminare riassunti nella Sezione precedente, risultava chiaro che lo sviluppo socio-economico del Trentino dovesse passare necessariamente attraverso un “riequilibrio territoriale”. Da qui, i due obiettivi principali del PUP del 1967, che consistevano nel perseguire lo sviluppo socio-economico ed il riequilibrio territoriale.

Le quattro linee strategiche che avrebbero dovuto portare ad una riorganizzazione più equilibrata e armoniosa del territorio Trentino, furono così schematizzate:

1. Configurare un equilibrio territoriale abbastanza stabile tra le diverse parti;
2. Raggiungere un elevato grado di “urbanizzazione della campagna”;
3. Predisporre il territorio in modo che esso si possa organizzare per unità finalizzate alla massima efficienza della struttura, vale a dire per comprensorio;
4. Predisporre molte aree del trentino a potenziare l’espressione figurativa del proprio paesaggio, accentuando i vincoli o intervenendo con opere significanti: parchi attrezzati, parchi naturali, centri storici.

Si trattava sostanzialmente di perseguire il riequilibrio territoriale e socio-culturale tra città e campagna attraverso quella che, all’interno del piano, viene definita come “urbanizzazione della campagna”, nonché attraverso la promozione dello sviluppo dell’industria e del terziario (in particolare del turismo) per aumentare l’occupazione e compensare l’esodo agricolo. Sintetizzando, non era concepibile uno sviluppo che rafforzasse solo un’area (l’asta dell’Adige, e in particolare i comuni di Trento e Rovereto) a scapito del resto del territorio, ma il tentativo fu quello di perseguire la crescita armoniosa dell’intero territorio provinciale, superando gli squilibri città-campagna e centro-periferia.

Il riequilibrio territoriale e socio-culturale tra città e campagna era da realizzarsi attraverso una dotazione di attrezzature di servizio e di collegamento di tipo urbano per ognuno dei dieci “comprensori”, in cui venivano raggruppati i comuni secondo la divisione politico-amministrativa del Trentino pensata all’epoca. I comprensori erano immaginati come delle “città potenziali”, che potessero invertire l’effetto attrattivo delle città di Trento e Rovereto. Come spiega Bruno Kessler nella relazione di accompagnamento alla legge provinciale n.7, del 12 settembre 1967, con cui viene

approvato il Piano Urbanistico Provinciale, non sono disponibili elementi sufficienti per poter stabilire “(...) se le occasioni offerte dai grandi agglomerati urbani siano più attraenti dei valori della terra di origine, una volta che questa venga convenientemente organizzata ed elevata ad una maggiore efficienza e dignità civile. Sappiamo solo, e questa è già una conoscenza sufficiente, che la scelta fra il rimanere o l’emigrare non è affatto una libera scelta”. Dunque, la proposta politica, ancor prima che urbanistica, è stata quella di ricercare una “(...) situazione territoriale generale che fosse in grado di offrire, in prospettiva, libertà di scelte secondo convenienze molteplici e per tutti i cittadini. (...) È parso di non poter agire in altra maniera per il conseguimento di una ‘situazione’ di libertà, che creare altre ‘città’, trasformando la campagna stessa in costellazioni di ‘città’. La ‘campagna urbanizzata’ era quindi la risposta più realistica ad un obiettivo di equilibrio visto in funzione della massima mobilità sociale presupponendo un tipo di urbanizzazione che ricostituisca nelle campagne, quell’insediamento di tipo urbano capace di offrire quella gamma di scelte di base prossime a quelle che oggi sono peculiari del fenomeno cittadino tradizionale” (Provincia Autonoma di Trento, 1968: pp.49-50).

In sintesi, la soluzione proposta per eliminare i due fenomeni strutturali macroscopici individuati come problematici, ossia il sottosviluppo e l’emigrazione dalle aree periferiche verso i due centri urbani principali, fu quello di diffondere l’“effetto città” su tutto il territorio provinciale. La proposta fu espressa in un primo momento nei termini di “costellazione di città”, come precedentemente esposto. Successivamente, nell’ambito della variante al PUP del 1977, tale definizione fu rielaborata da Giuseppe Samonà, il quale introdusse il concetto di “città in estensione”, immaginando una urbanizzazione totale del territorio provinciale ed una diffusione dell’effetto città anche nelle aree più marginali. Il principio ispiratore riguardava la strutturazione ed il governo di una nuova forma insediativa caratterizzata da un territorio antropizzato ampio, costituito da parti diverse, attrezzato per le nuove esigenze della società Trentina, e che avesse caratteristiche urbane anche nei territori a bassa densità abitativa ed edilizia. La proposta intendeva ancora una volta superare sia il dualismo città-campagna che quello centro-periferia, attraverso una forma insediativa che ponesse in relazione in modo nuovo le due parti che compongono la città in estensione: la città e la campagna. Queste due parti “(...) si verranno organizzando secondo un processo di più completa e razionale denaturalizzazione, che le trasforma in ogni loro elemento secondo una nuova tipica organizzazione urbana costituita da dimensioni spaziali che dovranno esprimerne

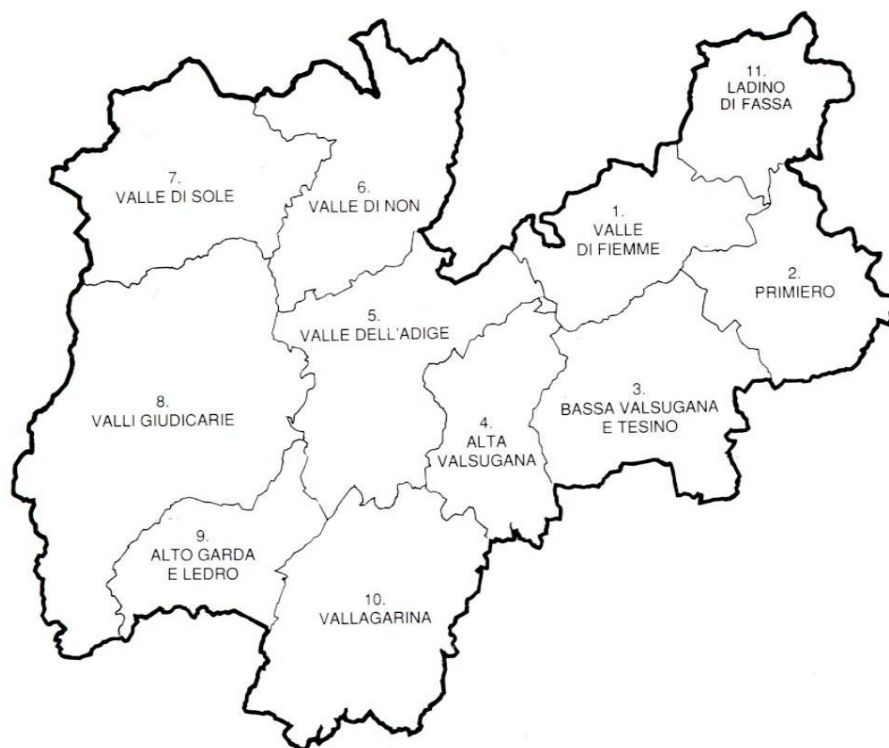
le destinazioni in forma differenziata, secondo una configurazione di città, non più concentrata, ma organizzata in estensione e umanizzata in modo nuovo” (Provincia Autonoma di Trento, 1975). Non si trattava soltanto di distribuire più equamente su tutto il territorio provinciale servizi, infrastrutture, possibilità di lavoro ed investimenti (intesi anche e soprattutto come investimenti industriali). C’era anche bisogno di dotarsi di nuove norme regolatrici, di un nuovo codice interpretativo, di un nuovo abaco di possibili soluzioni tecniche, che potessero supportare la pianificazione e la progettazione della nuova “città in estensione”, ossia la trasformazione della campagna in città. Coerentemente con il filone di ricerca proprio di Samonà, lo strumento principale della trasformazione di un territorio da rurale a urbano è l’architettura, intesa come organizzazione spaziale del territorio secondo criteri e misure prestabilite, in modo da dare ai singoli elementi e al loro insieme una compiuta dimensione urbana (Zanon, 1991). Servivano, insomma, nuove regole di composizione spaziale per organizzare un territorio vasto e complesso, composto da parti urbane o urbanizzate, spazi aperti e campagna. Si trattava di dare forma ad un nuovo modello insediativo.

1.4 Istituzione dei comprensori e delle unità insediative

Si è già accennato a come la diffusione dell’ “effetto città” su tutto il territorio provinciale venisse immaginata negli anni ’60 e ’70 attraverso la creazione di una “costellazione di città”, modello insediativo successivamente denominato “città in estensione”. Una siffatta strutturazione del territorio mirava a soddisfare le aspirazioni della popolazione a modi di vita urbani, offrendo occasioni di mobilità sociale e una più ampia gamma di scelte in termini di reddito, maggiori possibilità di occupazione, un più semplice accesso ai servizi, uso del tempo libero e relazioni: tutto ciò senza dover ricorrere all’emigrazione.

Il governo della città in estensione richiedeva l’individuazione di ambiti sufficientemente vasti da stimolare la progressiva integrazione fra centri urbani e territori rurali. Tali ambiti territoriali, che avrebbero costituito la base per la configurazione della nuova urbanizzazione, furono individuati nei “comprensori”, immaginati come “strutture urbane intermedie”, costituiti da insiemi di comuni aventi un certo grado di omogeneità di condizioni sociologiche, economiche e geografiche. I comprensori furono istituiti nel numero di dieci in un primo momento, divenuti undici in seguito alla variante al PUP del 1977, con la separazione del comprensorio “Valli

dell’Avisio” nei due comprensori “Val di Fiemme” e “Val di Fassa”. Tali comprensori “nella loro essenza debbono infatti progressivamente preordinarsi per la realizzazione di ambienti sufficientemente vasti, e in grado di stimolare le attitudini della compagine sociale ad assumere funzioni propulsive di progresso” (Provincia Autonoma di Trento, 1968).



Divisione del Trentino in Comprensori, a seguito della variante al PUP del 1977

Ogni comprensorio viene costituito con l’obiettivo immediato di elaborare un “PUC- Piano Urbanistico Comprensoriale”, con funzione attuativa del PUP stesso. L’esigenza di un piano attuativo relativo ad una scala territoriale superiore a quella comunale, dipendeva –oltre che dai motivi sopra esposti- anche dalla situazione di eccessivo frazionamento dei piccoli comuni. Tale frazionamento aveva richiamato l’attenzione sulla necessità di individuare modalità di aggregazione dei comuni, in modo da ottenere una maggiore efficienza economica, una maggiore razionalità nelle decisioni politico-amministrative (ad esempio nelle localizzazioni di infrastrutture e servizi) ed una più elevata forma di prestigio politico e culturale. Come espresso nella relazione illustrativa del PUP stesso, “il comprensorio è pertanto una dimensione organica, che condiziona le possibilità di massima efficienza e di scelte operative necessarie ad un processo equilibrato di sviluppo ai modi secondo cui le sue caratteristiche più essenziali sono

organizzabili nel quadro degli interventi di espansione di più vasti territori con la piena intesa di tutto l'insieme delle forze sociali che vi partecipano e che possono esprimere meglio la efficienza di tali caratteristiche soprattutto in forma creativa” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.111).

Se il principale obiettivo dell'istituzione degli undici comprensori restava quello di “urbanizzare la campagna”, le due strategie basilari per perseguirlo furono le seguenti:

1. Dotare ogni comprensorio di un centro urbano principale. “Ai fini di una urbanizzazione razionale del territorio, premessa la sua articolazione per comprensori, è indispensabile la presenza entro ogni comprensorio di un centro urbano motore” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.53).



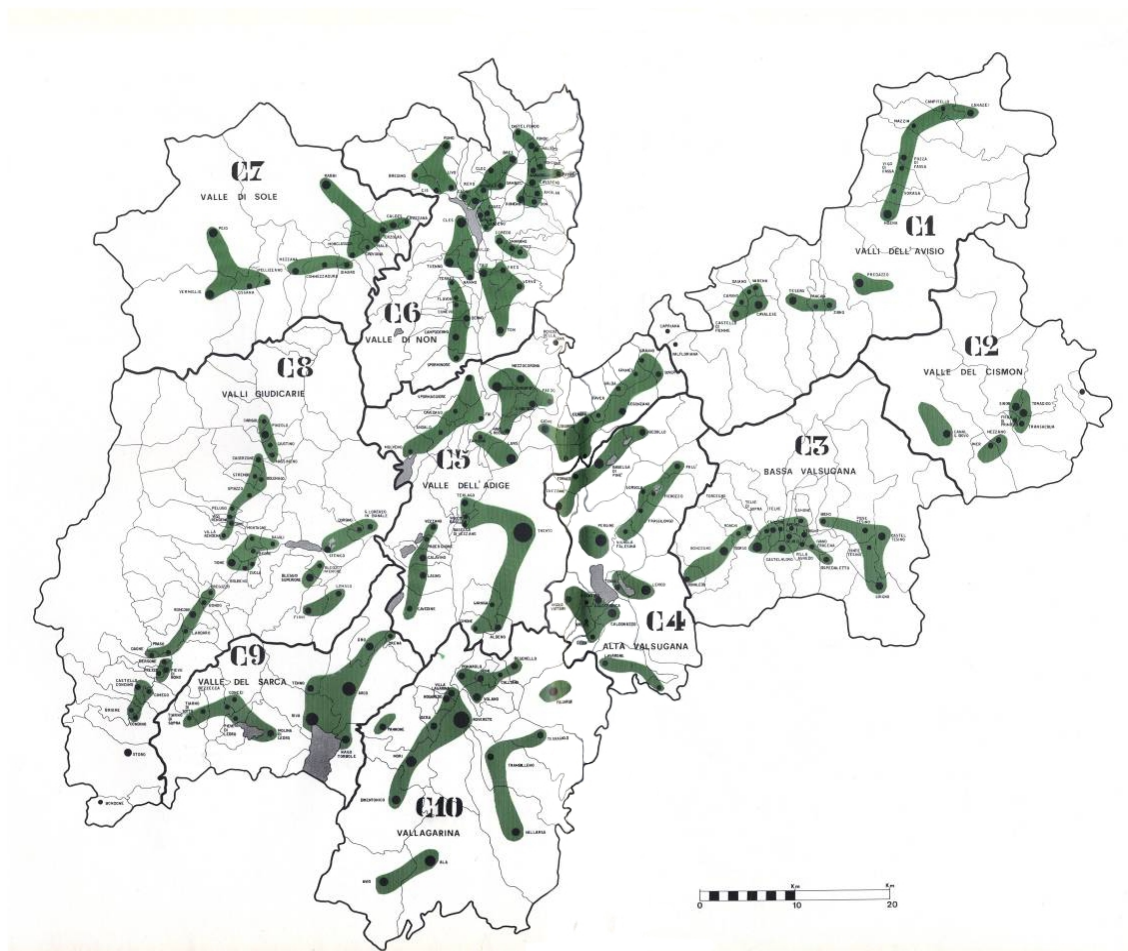
Individuazione dei “centri di comprensorio”, a seguito della variante al PUP del 1977

Per “centro urbano motore” si intendeva un centro urbano di riferimento a livello comprensoriale, in cui accentrare i servizi urbani della comunità secondo un’ottica di specializzazione interna del territorio analoga ai modelli adottati per le città. “La funzione del centro urbano capoluogo è quella propria di un centro direzionale; si postula quindi una concentrazione di servizi pubblici e privati, una robusta

dotazione infrastrutturale, una organizzazione efficiente delle attività economiche secondarie e terziarie, che consentono la progressiva formazione di un gruppo dirigente in grado di maturare idee e proposte che vanno oltre il ristretto ambito comunale e provocano nelle popolazioni un senso di ‘appartenenza’ ad una comunità più vasta di quella che oggi si manifesta solo nei confronti dei paesi” (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.53). Il centro di comprensorio andava individuato nell’ambito dell’elaborazione del Piano Urbanistico Comprensoriale e, come prima tappa, fu deciso che esso dovesse svolgere per lo meno due funzioni fondamentali e primarie: pubblica amministrazione e scuola.

2. Il PUP prevedeva, poi, un’ulteriore suddivisione dei comprensori in “unità insediative”. Queste venivano intese come unità territoriali omogenee, da individuarsi anch’esse nell’ambito dei piani comprensoriali. Le unità insediative erano costituite dall’unione di pochi comuni e venivano ritenute le unità territoriali che stanno alla base di qualunque analisi e attività di pianificazione su insediamenti umani in Trentino. “Ogni unità insediativa è costituita nel suo complesso, come entità fisicamente definita, è formata dall’insieme dei gruppi edilizi che vi sono distribuiti, da ogni altro manufatto in essa esistente o previsto e dal territorio non edificato che li contiene o vi si compenetra” (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.114). L’obiettivo consisteva, da un lato, nel rispondere in maniera unitaria alla domanda di servizi collettivi. Il dimensionamento di infrastrutture e servizi e l’attività edilizia, ad esempio, sarebbero stati quantificati in relazione non ai singoli comuni, ma alle unità insediative. In particolare, le unità insediative apparivano l’unità territoriale adeguata per la definizione delle aree residenziali e dei cosiddetti centri direzionali, ossia per stabilirne l’ubicazione, le relazioni con le preesistenze costruite ed il paesaggio, i caratteri tipologici e morfologici dell’edilizia. Dall’altro lato, però, le unità insediative sono l’unità territoriale omogenea basilare per qualunque intervento relativo a modificare le relazioni tra insediamenti e paesaggio. “L’unità insediativa pone perciò il suo principio generatore, come entità urbanistica, in una struttura di base, per esempio un insieme di elementi vari nel paesaggio da costituire come parco attrezzato che forma il sistema della sua pianificabilità, cioè il complesso di indicazioni urbanistiche per essere pianificata. (...) Si tratta di precisare i fenomeni di carattere cumulativo più importanti per la configurazione di ogni area particolare in rapporto al sistema della sua pianificabilità formato per definire le future destinazioni dell’area stessa. Si tratta

cioè di rimodellare tali fenomeni all'interno della situazione esistente, per trasformare le attività facendole confluire secondo gli obiettivi predeterminati con il massimo grado di efficienza" (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.115).

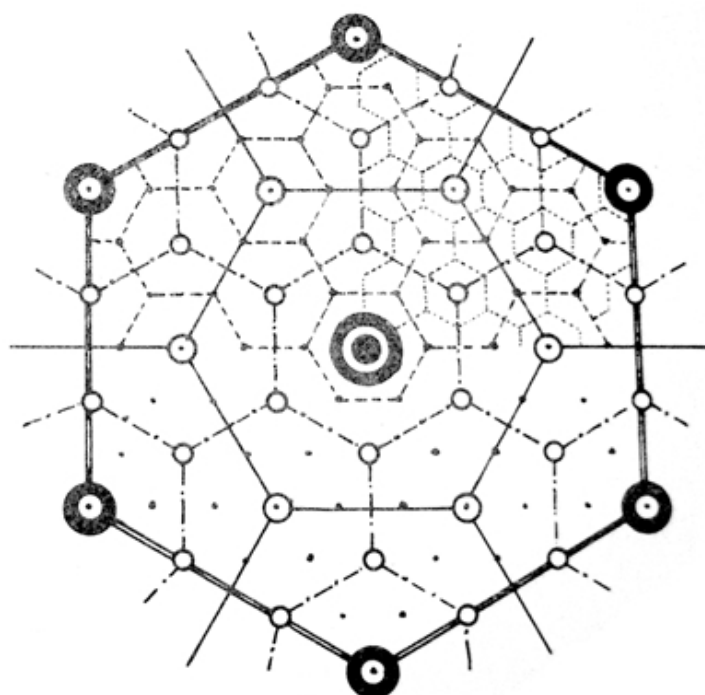


Individuazione delle "unità insediative" nel PUP del 1967

All'interno di questa visione complessiva di riassetto territoriale, ogni comprensorio – strutturato per "unità insediative" rientranti nell'area di influenza di un unico "centro urbano motore"- veniva a trasformarsi in una "città in estensione". Trento, invece, si caratterizzava come la "città guida" di questa "costellazione di città". Alla città capoluogo di Provincia veniva affidato il ruolo di accentrare tutte le funzioni urbane principali e di proporsi come luogo propulsore di sviluppo socio-economico per tutto il territorio. "Trento va ridimensionata principalmente in senso qualitativo ed un giudizio di efficienza nei suoi confronti può essere positivamente formulato solo se, al suo interno, si creeranno le condizioni per lo svilupparsi di stimoli, indicazioni e interventi

capaci di trasferirsi in tutta la periferia, con accentuazione particolare per quelle zone e per quei comprensori, nell'ambito dei quali, per circostanze varie, le comunità locali tardano ad assumere funzioni propulsive di progresso" (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.52).

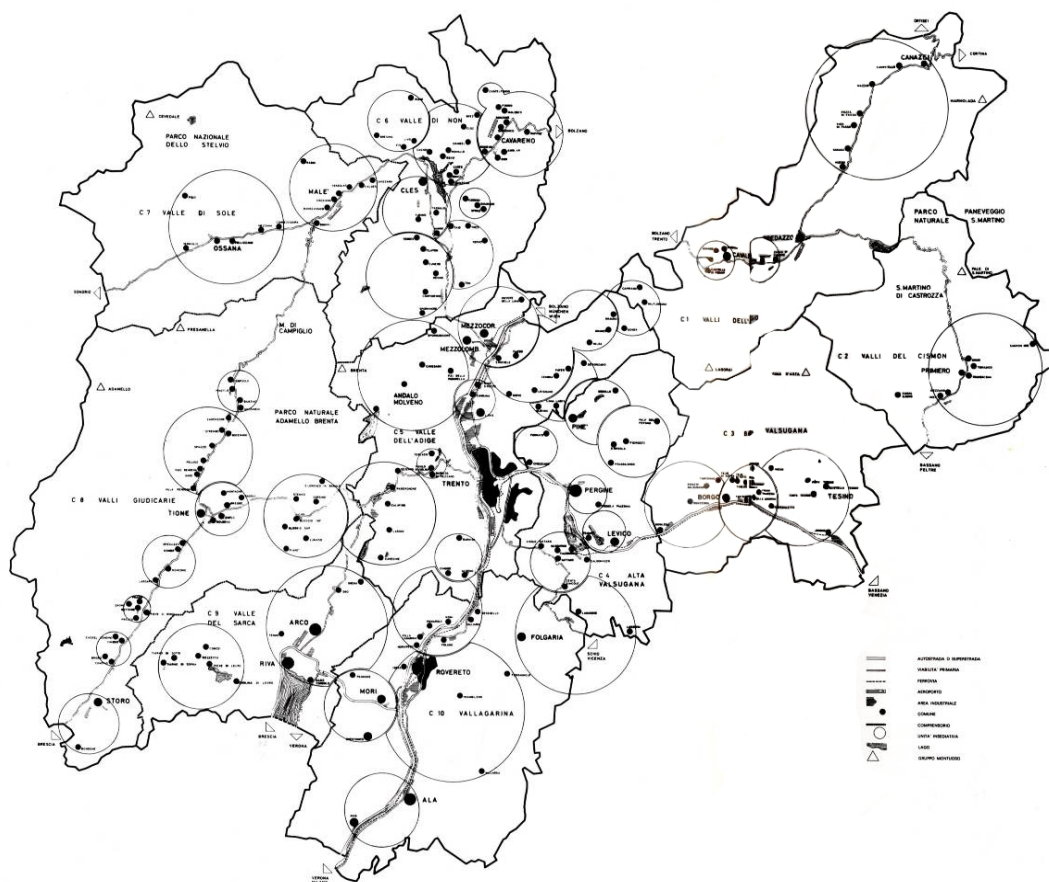
Trento, quindi, come "città primaria" con funzioni sovralocali, ed i centri di comprensorio come "città secondarie" con funzioni urbane a livello locale, a servizio delle aree rurali o dei piccoli centri rientranti nell'ambito di influenza. Questo tipo di organizzazione territoriale, era fortemente influenzata dal modello di Christaller (1933), anche conosciuto come "teoria delle località centrali", un modello che descrive la gerarchizzazione dei centri urbani e la relativa organizzazione delle reti economiche e di servizi che connettono le varie località. Secondo la teoria di Christaller, le comunità umane si organizzano in modo tale che i centri urbani fungano da "località centrali" deputate a fornire servizi a tutta la regione circostante.



Rappresentazione schematica della "teoria delle località centrali" (Christaller, 1933)

Le dimensioni del centro urbano dipendono direttamente dalla qualità e dalla quantità dei servizi offerti, oltre che dalla raggiungibilità e dal numero di consumatori dell'area circostante. Secondo questo approccio prettamente funzionalista, la strategia spaziale più efficace e razionale per promuovere sviluppo socio-economico in una regione

prevalentemente rurale (come era il Trentino negli anni '60), consisteva nello sviluppare una gerarchia urbana ben articolata, integrata ed equilibrata. Si trattava di costruire una rete di piccole, medie e grandi centralità urbane che, localizzate in maniera razionale, avrebbero permesso anche alla popolazione residente nelle aree più marginali l'accesso a servizi e infrastrutture che non possono essere localizzate nei piccoli villaggi. In questo modo si garantiva a tutta la popolazione di godere dell'effetto città, o dell'“urban advantage”, per usare un termine contemporaneo.



Carta sintetica dei comprensori e delle unità insediative (Fonte: PUP1967)

1.5 Strategia attuativa del “piano dei piani”

La strategia attuativa della visione strategica del PUP, ossia la realizzazione della “costellazione di città”, si può sintetizzare nei seguenti tre punti:

1. Comprensori ed integrazione intercomprensoriale. Si puntava esplicitamente sull'integrazione fisica dei comprensori, con un'evidente tensione a migliorare le infrastrutture dei trasporti e a connettere soprattutto i territori a maggior grado di marginalità. Si prevedevano il miglioramento della rete statale già esistente ma fragile e delle vecchie strade provinciali e comunali. Si programmava l'apertura di nuovi assi di collegamento stradale, considerando che all'inizio degli anni '60 vari nuclei abitati non erano ancora raggiungibili con mezzi automobilistici. Il rinnovo della viabilità veniva presentato all'interno del PUP come strumento propulsivo per il conseguimento di obiettivi di tipo economico e sociale, come elemento di estrema importanza per attuare iniziative industriali e di promozione turistica.
2. Diffusione dei servizi e delle infrastrutture su tutto il territorio, attraverso il rafforzamento della struttura urbana dei centri di comprensorio.
3. Differenziazione dell'offerta di lavoro all'interno dei comprensori. Oltre le tradizionali attività agricole, si prevedeva lo sviluppo di altre attività, prevalentemente di tipo industriale o legate al turismo.

Nonostante i molti limiti che hanno accompagnato l'attività di pianificazione comprensoriale in Trentino e che nei venti anni successivi al 1967 hanno visto i comprensori assolvere ad una funzione di organizzazione amministrativa più che a quella inizialmente auspicata di pianificazione territoriale d'area vasta (Zanon, 1991), tuttavia questa organizzazione del territorio aveva una struttura estremamente chiara ed è stata perseguita in maniera talmente decisa, tanto da caratterizzare ancora oggi il sistema insediativo Trentino.

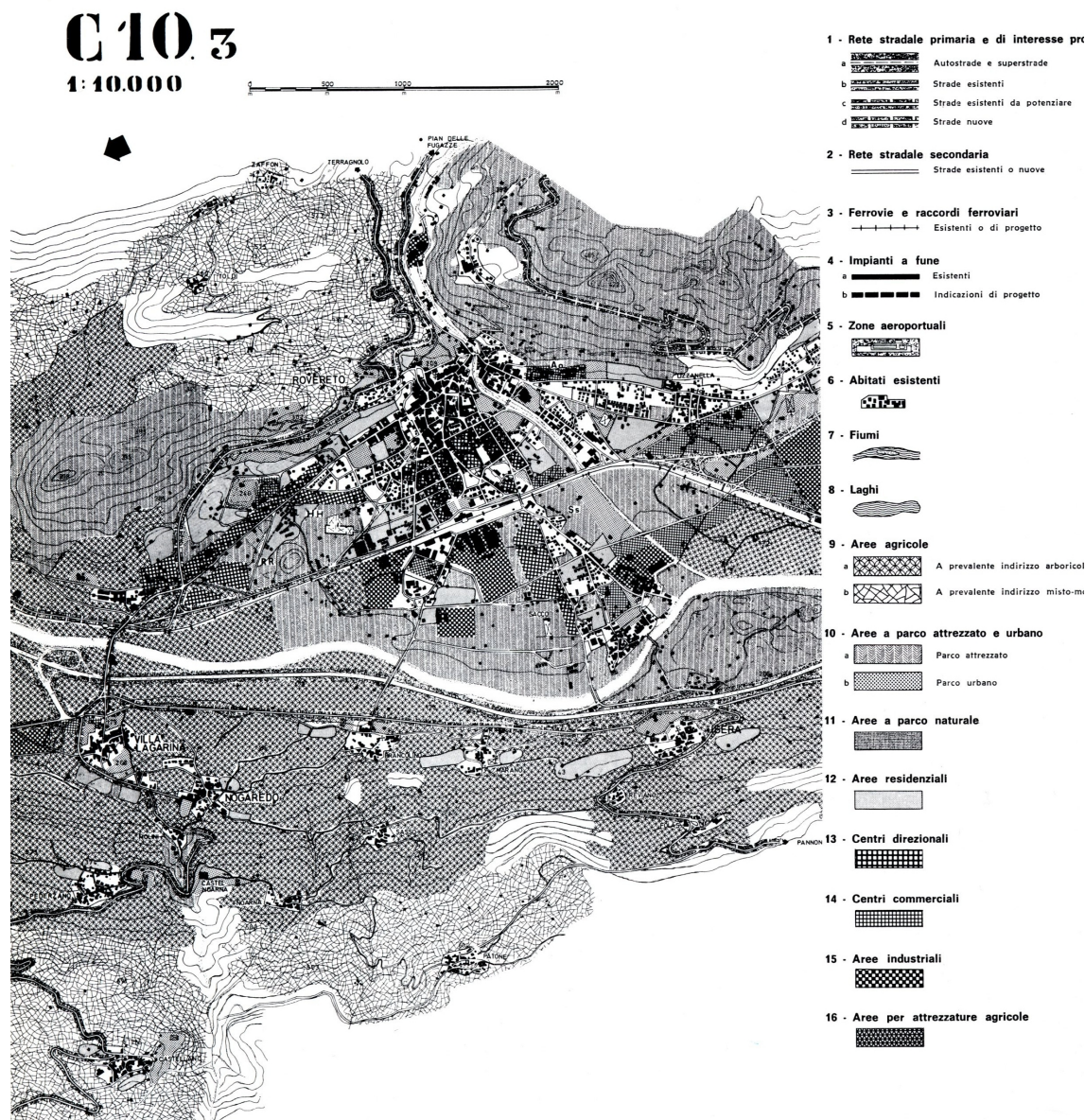
Se si considerano le azioni previste dal PUP, non si può evitare una riflessione più approfondita sul tipo di strumento urbanistico e sulle modalità di attuazione da esso previste. Si è già detto come il PUP del 1967 contenesse al suo interno tutta la pianificazione trentina, ivi compresi i parametri dello sviluppo economico-sociale. Ciò nonostante, anche sulla base della metodologia delle discipline di pianificazione urbanistica e territoriale del tempo, esso era un piano fortemente indirizzato alla rappresentazione dell'auspicata trasformazione del territorio. Tale trasformazione del territorio si traduceva in un disegno delle zonizzazioni, ossia delle localizzazioni di funzioni e destinazioni d'uso di aree omogenee del territorio, così come avveniva per i piani regolatori generali comunali (PRG). Il PUP, si poneva dunque come "piano dei piani", secondo l'impostazione gerarchico - piramidale della legislazione urbanistica, così come impostata in Italia nel dopoguerra dalla legge 1150/42 ancora in vigore. Tale

legge prevedeva una successione di strumenti urbanistici a cascata: PUP-Piano Urbanistico Provinciale, PUC-Piano Urbanistico Comprensoriale, PRG-Piano Regolatore generale comunale/Piano di fabbricazione. Ogni piano era subordinato a quello relativo all'ambito territoriale superiore.

Il PUP, dunque, era il piano sovraordinato a tutti gli altri piani urbanistici della provincia ed aveva un'impostazione assolutamente prescrittiva, come indica chiaramente uno dei testi che introducono la relazione di accompagnamento al piano, intitolato "il piano come norma" (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.65). Le direttive, contenute in tali norme, possono essere sintetizzate nei tre punti seguenti:

1. Localizzazione di zone omogenee. Si trattava dell'identificazione in via astratta di zone meritevoli di assumere una propria distinta disciplina urbanistica e, successivamente, della localizzazione in concreto di queste zone all'interno del territorio provinciale (zonizzazione). Il PUP individuava le seguenti zone omogenee: aree industriali, aree agricole, zone da sottoporre alla tutela del paesaggio, aree residenziali, centri direzionali e commerciali, parchi attrezzati e parchi urbani, aree a parco naturale, zone aeroportuali, rete stradale primaria e di interesse provinciale. Altre aree, come ad esempio i centri storici, non erano ritenute suscettibili di regolamentazione a livello provinciale e venivano demandate ai piani comprensoriali. Il PUP, dunque, rivendicava a sé – secondo quanto imposto dalla legge- le sole scelte fondamentali ed essenziali della localizzazione di strutture e infrastrutture di interesse provinciale.
2. Definizione di una diversa disciplina urbanistica per le diverse aree individuate. Per le aree a parco naturale, ad esempio, vigeva il divieto di ogni edificazione, opera o impianto, salvo particolari attrezzature in armonia con le funzioni proprie del parco stesso. Se si considerano la maggior parte delle norme, il PUP del 1967 risultava essere fortemente prescrittivo in maniera negativa (divieto), fissava direttamente dei vincoli ed era direttamente attuativo. Su alcune norme, invece, il PUP forniva per lo più prescrizioni dirette ai piani subordinati, nonché criteri orientativi per l'attuazione del piano provinciale. Questo decentramento delle scelte tendeva a garantire l'autonomia delle comunità locali e intermedie (comprensori), armonizzandole all'interno di un disegno unitario fornito dal PUP.
3. Disciplina transitoria. In attesa che la disciplina urbanistica fosse completata dai piani comprensoriali e dai PRG, vennero previsti dei congegni giuridici per evitare che nelle more, si adottassero interventi pubblici o privati che potessero

pregiudicare le scelte del PUP: norme transitorie, fino all'approvazione dei piani comprensoriali.



Un estratto dal PUP del 1967: l'area di Rovereto

1.6 Il paesaggio come risorsa per lo sviluppo socio-economico.

Nel secondo dopoguerra, entrava in crisi il tradizionale rapporto uomo-territorio, che da secoli aveva caratterizzato il territorio alpino. Con l'introduzione dei processi di "modernizzazione" descritti nella Sezione 1.1, cominciava lo spostamento dalle zone collinari/montuose verso la pianura. In seguito all'abbandono delle pratiche tradizionali

di sussistenza, veniva meno anche l'organizzazione "verticale" degli insediamenti, tipica dei pattern insediativi tradizionali, che vedevano l'abitato in stretta connessione con l'agricoltura, il pascolo e l'utilizzo delle risorse forestali: attività, queste, svolte sui versanti montani. Nei centri minori si assisteva, dunque, allo spostamento degli insediamenti verso il fondovalle e all'abbandono dei versanti montani, con la conseguente perdita delle caratteristiche paesaggistiche tradizionali dei centri alpini, esemplificate dalla sequenza abitato-campagna-foresta-alpe.

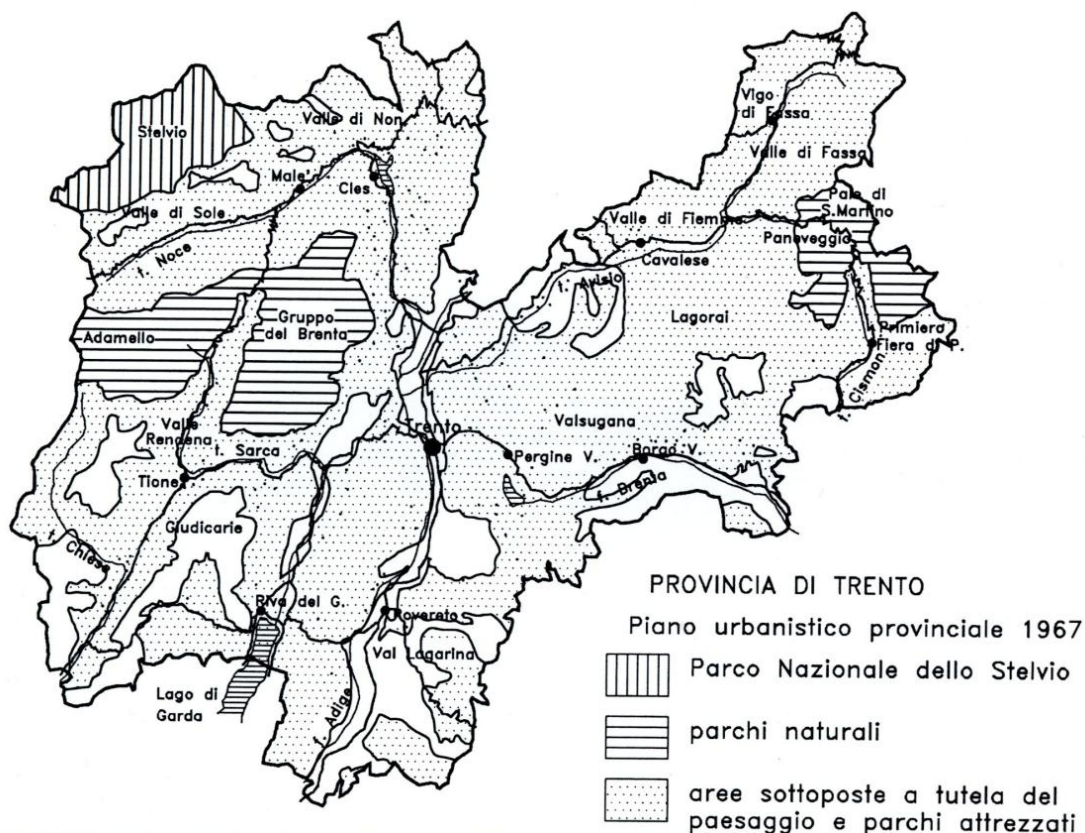
I centri urbani principali (prevalentemente Trento), invece, si espandevano notevolmente. Si assisteva, come in molte altre città italiane, alla formazione delle "periferie", con tutti i problemi correlati a questo fenomeno. Anche in questo caso, venivano alterati notevolmente i caratteri tradizionali dell'ambiente e del paesaggio alpini.

Come si legge nella relazione illustrativa del PUP 1967, "il Piano non poteva prescindere dal porre le basi per tutelare l'ambiente paesaggistico da interventi in contrasto con la sua configurazione caratteristica" (Provincia Autonoma di Trento, 1968: p.129). Secondo l'approccio culturale del PUP, però, derivante dal paradigma di sviluppo dominante, ambiente e paesaggio venivano considerati prevalentemente in funzione dello sviluppo socio-economico.

Le ipotesi progettuali del primo PUP erano tre: riequilibrio territoriale e socio-culturale tra città e campagna; sviluppo dell'industria e del terziario -in particolare del turismo- per aumentare l'occupazione e compensare l'esodo agricolo; difesa dell'ambiente naturale e valorizzazione delle risorse fisiche locali, in particolare in funzione di supporto al turismo, mediante un sistema di promozione dello sviluppo edilizio e l'istituzione di due parchi naturali (Mancuso, 1991).

In coerenza con l'impostazione prescrittiva del piano ("il piano come norma"), si identificava l'azione di tutela con la perimetrazione dei territori ritenuti meritevoli di essere tutelati in quanto "settori naturali o trasformati dall'opera dell'uomo, che presentano singolarità geologica, flori-faunistica, ecologica, di cultura agraria, ovvero che costituiscono strutture insediative, urbane o non urbane, di particolare pregio per i valori di civiltà e che si integrano con l'ambiente naturale circostante, nonché quelli che per la loro bellezza potranno essere apprezzati come luoghi di particolare attrazione turistica". Di conseguenza, gran parte del territorio provinciale veniva sottoposto a tutela paesaggistica. In particolare, venivano costituiti due parchi naturali provinciali: il parco Adamello-Brenta, e quello di Paneveggio-Pale di San Martino di Castrozza.

Le aree destinate a parco naturale “presentano aspetti naturali così caratteristici per singolarità, il pregio e le qualità intrinseche di specie rare di flora, fauna e di aree geologiche da richiedere il divieto di ogni presenza umana oltre quelle poche che servono a rendere accessibili le zone più caratterizzate, senza alterare la loro predisposizione alla contemplazione e al silenzio” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.132). La norma tendeva, dunque, a tutelare il quadro ecologico spontaneo, senza sostanziali modificazioni del paesaggio, secondo un’ottica di conservazione ambientale a carattere rigorosamente biologico o naturalistico.



Aree sottoposte a tutela paesaggistica nel PUP del 1967

Accanto a queste “eccellenze paesistico-ambientali”, venivano perimetrare altre aree del territorio provinciale denominate “parchi attrezzati”, da sottoporre ad un ulteriore vincolo. Ancora una volta, la relazione illustrativa offriva una spiegazione della *ratio* alla base dell’individuazione di queste zone territoriali omogenee. “Le idee dianzi espresse per individuare i primi lineamenti figurativi di una relazione tra i manufatti e il paesaggio in cui si inseriscono trovano una puntuale esemplificazione in quelle zone del

paesaggio stesso che per la grandiosità, la qualità e la singolarità delle configurazioni dello spazio naturale, assumono particolari caratteri formali che ne rendono assai gradevole l'insieme. (...) Queste aree del territorio provinciale si sono definite aree di parco attrezzato per specificare, in rapporto ai loro peculiari caratteri, la prevalenza nell'uso del rispetto di determinate forme di equilibrio che ne vincolano la edificabilità e la indirizzano verso modi il più possibile efficienti di valorizzazione totale. I parchi attrezzati costituiscono in tal modo un settore di intensa e qualificata valorizzazione turistica, preservando il paesaggio da contaminazioni locali” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.131). Questi parchi attrezzati erano per lo più territori di campagna, generalmente a prato, e zone di bosco, in cui era ammissibile nuova edilizia e la collocazione di nuove infrastrutture e servizi: in sintesi, erano zone di potenziale espansione urbana. La finalità del vincolo di tutela nel caso dei “parchi attrezzati” consisteva nel fissare i criteri affinché i nuovi insediamenti non fossero in contrasto con l'ambiente preconstituito, dagli insediamenti tradizionali al quadro naturale. Si riteneva necessario mantenere una “unitaria configurazione equilibrata in grandezza e carattere a quella degli antichi centri e all'unità grandiosa e immobile del paesaggio alpino” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.131). Le norme di attuazione del PUP affidavano ai piani comprensoriali la precisazione dei perimetri dei parchi attrezzati ed i criteri ai quali i piani stessi dovevano conformarsi.

Infine, veniva identificata un'ulteriore categoria di territorio da sottoporre a vincolo specifico: quella dei parchi urbani. Questi venivano definiti come “aree urbanizzate in cui l'edilizia, nel suo vario assetto, trova un efficace inquadramento negli spazi liberi cui è frammista, spazi sistemati o da sistemare ad alberature, a prato, a aiuole, a viali, a fontane, a illuminazione, a padiglioni particolari e a tutto quanto costituisce arredo urbano spazialmente prevalente e caratterizzante” (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.131-132). Analogamente ai parchi attrezzati, anche per i parchi urbani era prevista una normativa che i piani subordinati avrebbero dovuto specificare e alla quale avrebbero dovuto conformarsi.

Per quanto riguarda le relazioni tra insediamenti e paesaggio, il PUP sottolineava l'importanza di fornire in particolare dei criteri per la pianificazione e la progettazione delle aree residenziali e dei cosiddetti centri direzionali. L'edilizia residenziale doveva corrispondere nella sua ubicazione, nelle caratteristiche funzionali, morfologiche e tipologiche a tre condizioni di fondo. In primo luogo, la scelta delle tipologie edilizie doveva essere precisata nell'ambito della casistica delle abitazioni individuali e

collettive riportata all'interno del PUP. In secondo luogo, la nuova edilizia doveva relazionarsi con i centri urbani esistenti, in modo da "creare un insieme organico, che abbia armoniche condizioni di riferimento alle attività della vita sociale"(Provincia Autonoma di Trento,1968: p.133). In ultimo, l'ubicazione della nuova edilizia aveva un'importanza decisiva, sia per definire un rapporto figurativamente valido nei confronti dei centri già edificati, sia per comporre la configurazione volumetrica delle nuove zone con il paesaggio naturale in cui esse si andavano ad inserire. Veniva, infatti, riconosciuto come i nuovi insediamenti avessero generalmente distrutto o alterato in maniera irreparabile il paesaggio, e si sottolineava la necessità di invertire questa tendenza attraverso l'istituzione di relazioni che, al contrario, sottolineassero la qualità del paesaggio.

Le indicazioni offerte ai comprensori (e dunque a tutti i livelli di pianificazione subordinata) erano, però, alquanto vaghe. Ad esempio, in relazione ai piccoli centri urbani venivano offerti i seguenti criteri di pianificazione: seguire le quote altimetriche del terreno, in modo da non sovrapporsi –ma subordinarsi- al paesaggio esistente; inserire la nuova edilizia in un "paesaggio dalla forma concava piuttosto che convessa"; compattare i volumi in un insieme continuo per nuclei, piuttosto che per case unifamiliari isolate, in modo da ridurre gli spazi occupati nel terreno naturale; consentire massimo due elevazioni; evitare volumi troppo rigidi e rettilinei, ma variare le masse volumetriche; autorizzare nuclei abitativi di massimo 50 alloggi; lasciare spazi verdi e aperti tra un nucleo e l'altro. La relazione illustrativa spiega come "nelle relazioni tra manufatti e paesaggio più che le opere eccezionali per arditezza e genialità, valgono quelle coordinate ad un certo sentimento comune che rappresenta l'istanza di armonia generale nello stile secondo cui una civiltà colta deve sapere esprimere sé stessa nell'inserire le sue opere edilizie nel paesaggio" (Provincia Autonoma di Trento,1968: p.133).

La precisazione di questi criteri, estremamente vaghi, veniva demandata ai piani subordinati. Come si è già accennato, la lunga e difficile gestazione dei piani comprensoriali, lascerà la pianificazione attuativa ai comuni, con risultati molto vari da caso a caso, proprio per la mancanza di regole chiare e criteri precisi di riferimento.



Sequenza abitato-campagna-foresta-alpe: paesaggio tradizionale caratteristico degli insediamenti alpini.



Piana Rotaliana, 1967



Laghi di Levico e Caldonazzo, 1967.



Rovereto e la Vallagarina, 1967.



Piana di Arco, 1967



Cartolina di Trento negli anni '60

CAPITOLO 2

IL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE DEL 1987

2.1 Continuità ed innovazione rispetto al PUP del 1967

Dopo venti anni dall'entrata in vigore del primo PUP, e a dieci anni dalla sua prima ed unica variante, veniva approvato nel 1987 un nuovo Piano Urbanistico Provinciale, a cura di un gruppo di urbanisti della direzione provinciale, con la consulenza di Franco Mancuso ed altri collaboratori esterni. Come sintetizza Mancuso nella pubblicazione prodotta per illustrare in maniera divulgativa il processo di pianificazione ed i suoi risultati, "siamo dunque uno dei pochi territori del nostro Paese nei quali un piano territoriale esiste, opera e si rinnova, nella prassi e nella teoria, sulla base di esperienze concrete" (Mancuso, 1991: p.15). Il PUP del 1987 si poneva in sostanziale continuità con quello del '67, confermandone la capacità di previsione e di programmazione a 20 anni dalla sua formulazione. Venivano riconosciute, infatti, la validità e l'attualità dei motivi ispiratori del primo PUP e si intendeva riproporli con rinnovato vigore.

Tuttavia, profonde trasformazioni erano sopravvenute sia nel contesto nazionale che in quello locale, che richiedevano di adeguare principi ispiratori e modalità di attuazione del piano alla nuova fase storica. "Come si conviene in un processo evolutivo dove le mutazioni di un organismo sono appunto gli eventi necessari perché esso mantenga un rapporto vitale con la dinamica del suo contesto, esso non può non presentare rispetto a quello forti elementi di cambiamento" (Mancuso, 1991: p.23).

Tra le trasformazioni del contesto, bisogna ricordare in primo luogo la modifica dello Statuto d'Autonomia Provinciale del 1972, che aveva unificato le competenze economico-territoriali della Provincia, prima divise tra Regione (competenze economiche) e Province autonome (competenze territoriali), come già evidenziato nella Sezione 1.1. Far convergere queste due competenze nell'organo provinciale, consentiva una più semplice attuazione degli obiettivi e delle strategie del PUP. Le strutture amministrative della Provincia di Trento, poi, si erano notevolmente evolute e consolidate e, se nel '67 si richiedeva al PUP di essere lo strumento che sintetizzasse programmazione socio-economica e territoriale in uno stesso strumento di pianificazione, nel 1987 la programmazione economica provinciale e quella di settore erano ormai avviate. Di conseguenza, si richiedeva al PUP un ruolo puramente

urbanistico e di coordinamento territoriale, considerando che la programmazione economico-sociale si svolgeva attraverso altri strumenti. Il PUP del 1987, dunque, diventava “(...) in un certo senso più propriamente ‘urbanistico’ del precedente, affiancandosi ed integrandosi, come sua proiezione territoriale, al programma di sviluppo economico-sociale. (...) I problemi strutturali e le alternative che si sono prospettate per il futuro dell’agricoltura, dell’industria, del commercio, dell’edilizia abitativa e del turismo in Trentino, cioè i settori produttivi più legati al territorio e ai caratteri urbanistici dell’insediamento, sono quindi stati considerati dal PUP in un’ottica diretta a mettere in luce soprattutto i loro riflessi territoriali, ovvero le connotazioni più propriamente spaziali (quantità, localizzazione, insediamenti, relazioni funzionali, flussi materiali ecc...)” (Mancuso, 1991: p.25). Si assumevano, dunque, obiettivi di natura essenzialmente urbanistica e territoriale, determinati però sulla scorta di fondate ipotesi socio-economiche, verificate dalla programmazione economica provinciale. Un’ulteriore differenza rispetto al contesto amministrativo, poi, era dovuta al fatto che i Comprensori, nel ’67 solo progettati, dopo venti anni esistevano ed erano funzionanti, in seguito all’istituzione delle comunità montane e alla connessa disciplina dei Comprensori (1971-73). Questo passaggio fondamentale consentiva di superare l’impasse che aveva a lungo impedito l’attuazione del primo PUP. Tuttavia, la storia della pianificazione urbanistica comprensoriale risultava essere estremamente variegata, per le differenti vicende di avvio dei comprensori stessi e per le diverse problematiche politico-amministrative sorte tra comprensori e comuni. Queste considerazioni imponevano strategie diverse da quelle elaborate nell’ambito del primo PUP. Tra le trasformazioni di contesto che hanno determinato una diversa impostazione della pianificazione urbanistica provinciale, poi, va ricordato che la disciplina urbanistica era stata notevolmente modificata dall’introduzione di nuove leggi che incidevano sui principi e le metodologie di piano. Infine, ma sicuramente questione centrale, l’assetto socio-economico del Trentino era radicalmente mutato rispetto al 1967, così come i paradigmi di sviluppo e la coscienza della popolazione verso la tutela dell’ambiente. Tutte queste trasformazioni, richiedevano una sostanziale modifica dello strumento di pianificazione urbanistica provinciale, pur mantenendo sostanzialmente intatti i principi ispiratori e la “visione” di organizzazione territoriale del Trentino.

2.2 Contesto socio-economico e territoriale

All'epoca della formulazione del secondo PUP, il Trentino non appariva più terra di miseria ed emarginazione, la cui manifestazione più evidente era il continuo flusso di emigrazione della popolazione. Nel giro di venti anni, il Trentino aveva vissuto una fase di notevole sviluppo sociale, economico, infrastrutturale, culturale. Tutte le ricerche di settore, infatti, concordavano nel sottolineare come, a differenza degli anni '60, "le prospettive per il Trentino non sono più di tumultuoso sviluppo in presenza di forti squilibri, ma di riassetto e riorganizzazione in una situazione di relativa integrazione" (Mancuso, 1991: p.25). Il Trentino, infatti, aveva ormai raggiunto una piena integrazione con le aree più sviluppate del nord Italia.

Si era assistito ad un diffuso processo di scolarizzazione, dimostrato non solo dall'aumento dell'accesso alle scuole medie-inferiori, ma anche da una percentuale considerevole di popolazione che frequentava scuole medie-superiori ed università. Le donne, prima escluse dalle attività extra-domestiche, entravano a far parte della popolazione attiva. Il tasso di occupazione della popolazione era considerevolmente aumentato (con un aumento del 7,8% registrato soltanto nel corso degli anni '80). L'economia si era differenziata in maniera notevole e, di conseguenza, l'occupazione della popolazione residente attiva si distribuiva tra diversi rami di attività economica: agricoltura, industria, commercio e turismo, riparazione beni, trasporti e comunicazioni, credito e assicurazioni, servizi alle imprese e noleggio, pubblica amministrazione, servizi pubblici e privati. In particolare, lo sviluppo del settore terziario (che occupava il 27,2% della popolazione attiva nel 1951; il 43,3% nel 1971; il 55,2% nel 1981) e la crescita, al suo interno, della componente femminile, fecero parlare di crescente "femminilizzazione della popolazione attiva trentina".

Queste profonde trasformazioni dell'economia provinciale non tardarono a mostrare effetti rilevanti sul territorio. Nei comprensori economicamente più forti (Valle dell'Adige, Vallagarina, Alto Garda e Ledro), tendevano ad aumentare le concentrazioni di attività produttive. Negli anni '70, la capacità attrattiva di queste aree industriali determinò una maggiore concentrazione di popolazione ed attività economiche in questi comprensori. Tuttavia, bisogna anche rilevare come i comprensori periferici dimostrarono di avere, in quegli anni, la capacità di frenare questo processo di spostamento della popolazione verso il capoluogo e l'asta dell'Adige. L'intera provincia, infatti, venne investita da un forte processo di urbanizzazione, in primo luogo grazie al rafforzamento dei collegamenti e delle comunicazioni sia con l'Italia e

l'Europa centro-settentrionale (migliorando il posizionamento strategico del Trentino come territorio di frontiera), sia al suo interno migliorando i collegamenti tra la zona centrale (asta dell'Adige) e la periferia. La diffusione della motorizzazione e gli interventi sulla viabilità hanno sicuramente facilitato questa integrazione tra il "centro" –la città di Trento- e la "periferia" del territorio provinciale. Inoltre, l'assestamento della situazione socio-economica si accompagnava negli anni '80 alla rivitalizzazione complessiva e al consolidamento della struttura produttiva diffusa in tutto il Trentino.

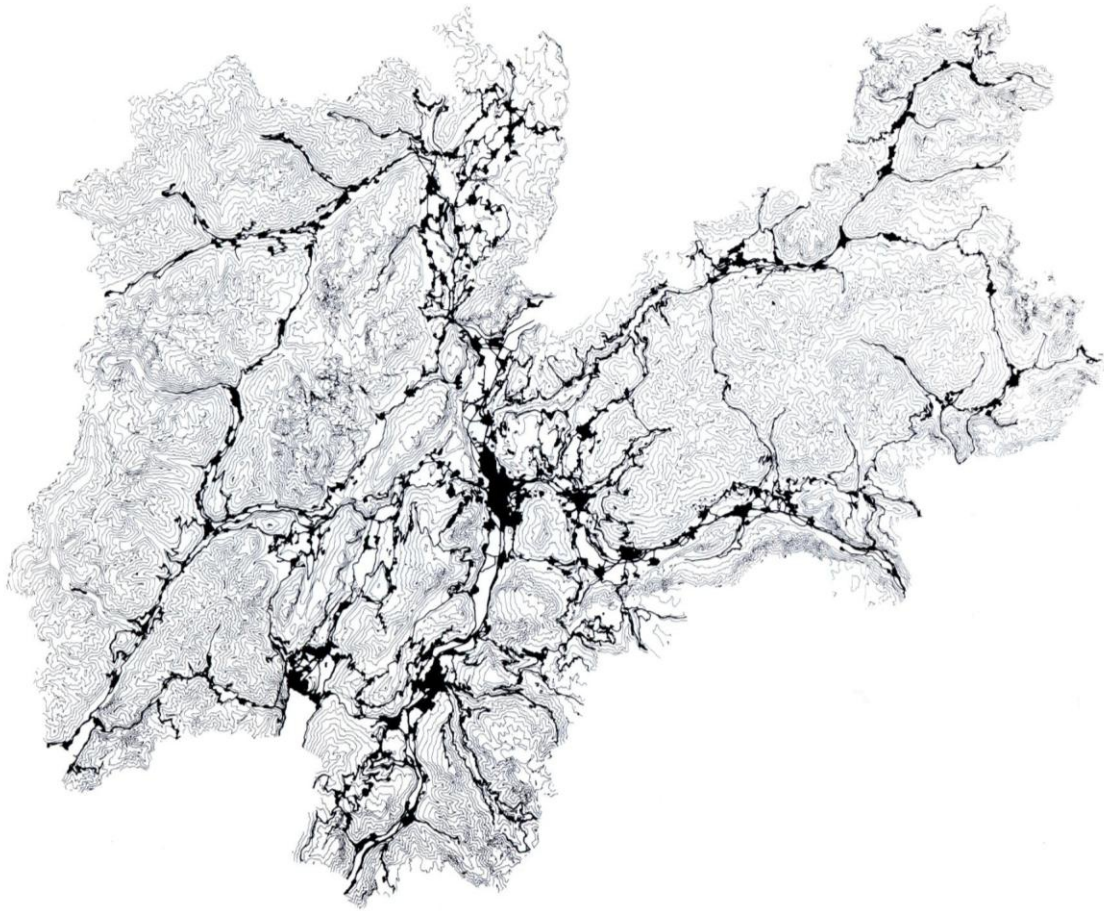
Anche le tendenze demografiche e di spostamento della popolazione confermavano sostanzialmente la struttura policentrica ed il riequilibrio territoriale delineati nel PUP del 1967. Si riteneva concluso il ciclo di abbandono delle aree periferiche e di concentrazione della popolazione nelle aree urbane. È vero che la popolazione concentrata nell'asta dell'Adige, comprendente 21 comuni, veniva stimata al 31 dicembre 1988 di circa 192.000 unità, contro le 254.000 insediate su tutto il territorio Trentino. L'asta dell'Adige, dunque, ospitava circa il 43% di tutta la popolazione Trentina. Tuttavia, l'analisi dei dati di censimento confermava come la redistribuzione dei carichi insediativi, con il trasferimento della popolazione dalla periferia del territorio provinciale verso l'asta dell'Adige, fosse avvenuta soprattutto negli anni '60. I comprensori che aumentarono di popolazione tra il 1951-81 furono la Valle dell'Adige (+37,5%), la Vallagarina (+13,3%), l'Alto Garda e Ledro (+16,5%) e quella Ladino di Fassa (26,8%). Decrementi, invece, si rilevarono nei comprensori di Primiero, Bassa Valsugana e Tesino, Vallagarina e Giudicarie. La popolazione negli altri comprensori, invece, risultava essere stazionaria. In generale, i comuni in via di spopolamento tendevano a diminuire, ma questa tendenza restava meno accentuata nelle zone più marginali. Considerando le classi altimetriche, poi, si notava un aumento dei casi con saldi demografici positivi in tutte le classi, pur restando la percentuale dei comuni con saldo positivo inversamente correlata all'altitudine. Un dato interessante è rappresentato dall'andamento demografico interno alle stesse circoscrizioni comunali, che risultava essere differenziato. In generale, infatti, si assisteva ad una progressiva concentrazione della popolazione nei centri abitati principali dei comuni, mentre si spopolavano i nuclei, le frazioni minori e le case sparse.

Trento manteneva il suo ruolo di "città guida", la concentrazione di attività superiori nella città capoluogo continuava, ma –come era stato auspicato nel '67- i trasferimenti di popolazione diminuivano, mentre aumentavano i flussi pendolari. Questa situazione dipendeva da un lato dalla difficoltà di trovare residenza a Trento, a causa delle

difficoltà generali relative alle nuove costruzioni, ai costi crescenti della casa, all'innalzamento del costo della vita e a vari fenomeni di congestione. D'altro canto, però, le condizioni di vita nelle aree periferiche erano notevolmente migliorate, nei termini di un più facile accesso alla casa, del recupero di edifici esistenti, della possibilità di differenziare e cumulare diversi tipi di reddito (anche con part-time in agricoltura) o di realizzare forme diverse di economie. Ne risultava una rivitalizzazione di non pochi centri urbani "periferici", che comprendevano i capoluoghi di quasi tutti i comprensori. L'istaurarsi di meccanismi cumulativi di attività di produzione e di sviluppo nei piccoli centri urbani, impulsava ulteriormente, a sua volta, la scelta di risiedere in questi centri. Sembrava essersi instaurato, dunque, un circuito virtuoso, che dimostrava il funzionamento del modello bipolare fra decentramento comprensoriale ed integrazione tra comprensori, proposto dal PUP del '67.

Si radicava, dunque, il sistema di residenzialità diffusa sul territorio provinciale. Allo stesso tempo, si osservava l'emergere di nuove dinamiche insediative problematiche. In particolare, i problemi principali sembravano essere quelli del controllo dell'urbanizzazione e di una tutela articolata dell'ambiente. Il processo di urbanizzazione era da controllare non soltanto laddove l'espansione dei centri principali aveva prodotto delle periferie caratterizzate diffusamente da scarsa qualità insediativa, ma anche al di fuori delle grandi città, nelle località turistiche. Queste, situate in zone di grande delicatezza ambientale, erano state sottoposte negli anni precedenti ad usi intensivi del territorio. Il PUP del 1967, infatti, aveva incentivato lo sviluppo edilizio e delle infrastrutture in queste aree, nell'ottica di promuovere il turismo in funzione dello sviluppo socio-economico e con poca attenzione agli aspetti della tutela ambientale e della valorizzazione del paesaggio. Parimenti, anche altre aree della provincia erano state investite da un uso estensivo del territorio che aveva generato una serie di problematiche. Ad esempio, un consumo di suolo poco razionale risultava in una serie di impatti cumulativi negativi di varia natura (ambientali, economici, paesaggistici, culturali).

In sintesi, se i venti anni precedenti erano stati anni di crescita accelerata, anche stimolata dal piano, nuove situazioni problematiche erano emerse, che imponevano una revisione critica del concetto di "urbanizzazione della campagna" e di analisi della mancata strutturazione della "città in estensione". Si richiedevano, piuttosto, il contenimento dell'espansione, un uso più razionale delle risorse territoriali, e la formulazione di nuove strategie positive di rilettura dei rapporti tra città e campagna.



Aree urbanizzate e curve di livello nel 1991 (Fonte: Diamantini, 1996)

2.3 Obiettivi e linee strategiche: consolidare il riequilibrio territoriale

L'obiettivo principale del Piano Urbanistico provinciale del 1987 era quello di consolidare il riequilibrio territoriale avviato venti anni prima con il precedente piano. Allo stesso tempo, però, si richiedeva la correzione di alcuni fenomeni manifestatisi negli ultimi venti anni, anche derivanti dall'applicazione delle norme del PUP del 1967. Si sottolineava, ad esempio, la necessità di un uso più attento delle risorse territoriali, prime tra tutte quelle non rinnovabili, a difesa soprattutto dell'agricoltura e dell'ambiente. Si propugnavano l'eliminazione degli sprechi ed il contenimento dei consumi di suolo, che si sarebbero potuti ottenere migliorando la prestazione della struttura insediativa esistente. Una certa enfasi veniva posta sulla massima efficacia qualitativa degli interventi, cercando di superare l'approccio prevalentemente quantitativo che emergeva dal PUP precedente. Si trattava, cioè, di rafforzare il sistema

insediativo esistente, attraverso la riqualificazione delle aree urbane e la tutela dei valori ambientali (Zanon, 1991).

All'interno del PUP del 1987 venivano elencati i seguenti obiettivi, definiti come "specifici e prioritari":

- riorganizzazione e riassetto del sistema territoriale esistente;
- tutela, potenziamento e valorizzazione degli usi agricoli del suolo e razionalizzazione di quelli per attività produttive (ivi compreso il turismo);
- il "riuso" in genere come modo di intervento preferenziale;
- maggiore attenzione alla tutela e alla salvaguardia del patrimonio urbano e territoriale del Trentino e alle questioni attinenti la qualità della vita (residenza, servizi, infrastrutture, equipaggiamenti, ecc...).

Si sottolineava come la scelta di tali obiettivi non fosse "opposta a quella del 1967 ma che anzi la completa e la continua con un identico atteggiamento progettuale rispetto alle tensioni del presente" (Mancuso, 1991: p.25).

Punto saliente della strategia per gli anni '90 sembrava essere la convinzione che lo sviluppo economico e sociale non potesse essere identificato con un consumo di suolo crescente, vale a dire con un'espansione indefinita degli abitati e degli insediamenti produttivi. Il concetto di "città in estensione" veniva considerato superato, e si riteneva di doversi piuttosto confrontare con l'organizzazione dell'insediamento "esteso" così come si era configurato nei venti anni precedenti, anche sulla base delle indicazioni e delle prescrizioni del primo PUP. Si trattava di ricomporre le nuove periferie e di recuperare i centri storici, di riordinare il territorio aperto nelle sue varie componenti. Le differenze tra città e campagna andavano rilette nella loro attualità, anche rispetto alle positive prospettive sociali, economiche ed urbanistiche che tali contesti potevano offrire.

Il PUP del 1987 individuava due ordini di problemi da risolvere: il primo legato alla città di Trento, il secondo al resto del territorio provinciale.

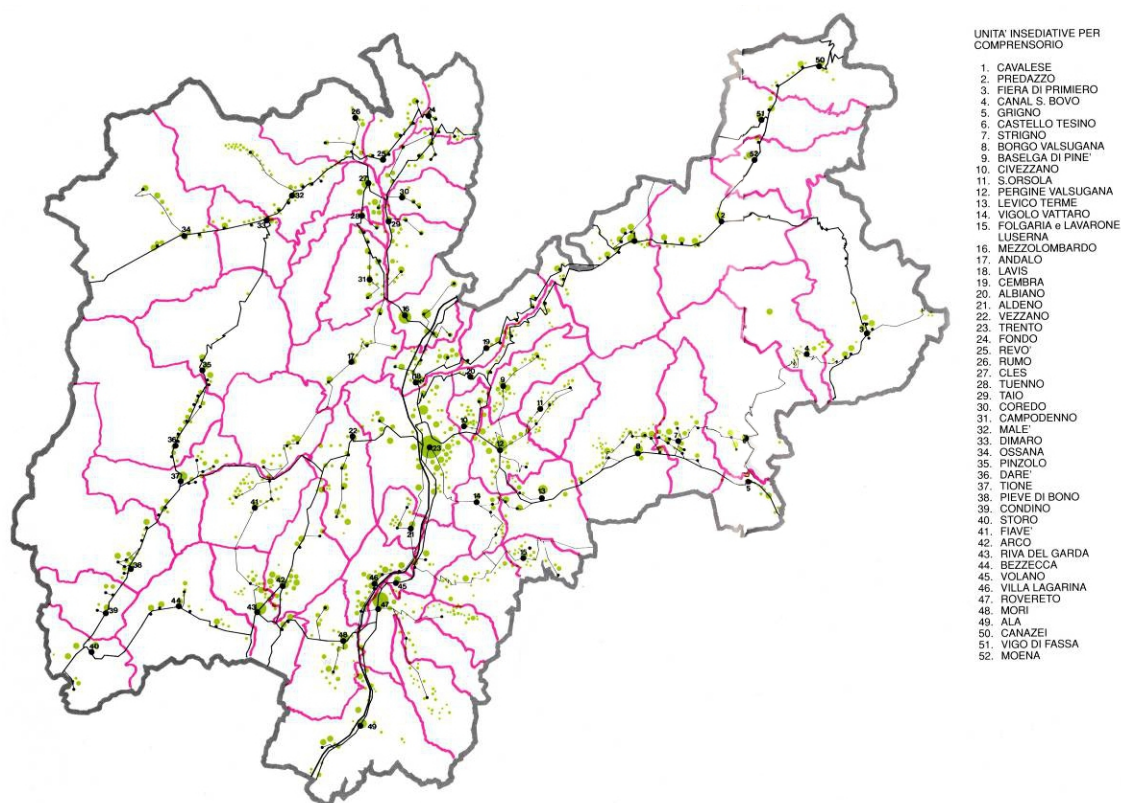
Nella città di Trento si notavano alcune dinamiche pericolose. In particolare, costi crescenti e specializzazione produttiva stavano portando ad una segregazione socio-spaziale della popolazione all'interno della città. La riconversione di gran parte del tessuto urbano a uso uffici stava determinando lacerazioni nel tessuto urbanistico e sociale dei quartieri centrali. Queste considerazioni mettevano in evidenza la necessità di perseguire l'obiettivo dell'integrazione socio-spaziale all'interno della città capoluogo di Provincia.

Nel resto del territorio, invece, si evidenziava il pericolo che le facilitate comunicazioni facessero sentire meno il disagio di una mancata diffusione di servizi urbani di standard elevato, con il rischio che, dal punto di vista della vita di relazioni (politiche, culturali), tutto il territorio potesse diventare un'estesa periferia di Trento. Da qui, la necessità di garantire standard qualitativi di servizi nei comprensori periferici che potessero reggere il confronto con quelli urbani, così da valorizzare e giustificare una distribuzione diffusa della popolazione. Il fine era quello di valorizzare le particolarità locali dei territori della provincia e di garantire la loro integrazione, non solo dal punto di vista delle connessioni e dei trasporti, ma anche come elevazione degli standard di vita e della dotazione di infrastrutture e servizi urbani nei comprensori più periferici.

2.4 Rafforzamento della pianificazione comprensoriale

Per quanto riguarda le strategie attuative del Piano Urbanistico Provinciale del 1987, si riaffermava in primo luogo il ruolo dei comprensori come unità territoriali per la programmazione di infrastrutture, servizi ed edilizia. Questa appariva una scelta alquanto coraggiosa, perché si accompagnava alla constatazione che le strutture attuative previste nel '67, i comprensori, pur costituitisi in tempi brevi, non avevano funzionato come previsto. Soltanto pochi piani comprensoriali erano vigenti nel 1987 e la realtà dell'urbanistica attuativa era composta "dal labile mosaico dei piani comunali". Tuttavia, come già anticipato nella Sezione 2.1, l'istituzione delle comunità montane e la connessa disciplina dei Comprensori, approvata tra il 1971 ed il 1973, rendevano più praticabile la strada della pianificazione comprensoriale. Si proponeva, dunque, di confermare l'impalcatura istituzionale vigente, potenziando addirittura il ruolo dei piani comprensoriali come strumenti attuativi del PUP. Ai Comprensori veniva conferita, inoltre, la facoltà di approvare direttamente le iniziative dei Comuni in materia urbanistica attuativa, ossia i PRG ed i piani di fabbricazione, intesi a loro volta come piani particolareggiati di zona o di settore che avrebbero dovuto attuare le scelte dei piani comprensoriali. Questa scelta, ricalcava l'orientamento gerarchico-piramidale della legislazione urbanistica che l'amministrazione provinciale si apprestava a varare. Si riconfermava, inoltre, l'adozione delle unità insediative come "ambiti ottimali per le proposizioni del PUP in materia di residenza e servizi", ferma restando la competenze di comprensori e comuni, ai quali il PUP rimandava la responsabilità politico-amministrativa, progettuale-attuativa e di gestione in questi settori. Tuttavia, la

frammentazione del sistema comunale, già descritta nella Sezione 1.2, ed alcune caratteristiche proprie dell'organizzazione degli insediamenti umani in Trentino, confermavano la validità della scelta di raggruppare più comuni in un'unica unità insediativa. Il profilo degli insediamenti in Trentino, infatti, poteva leggersi come “una realtà articolata in sistemi o raggruppamenti di comuni che -per continuità geografica, precedenti storici e culturali, relazioni funzionali e territoriali, dimensioni demografiche relative- costituiscono unità interattive e cellule organiche, nel senso che ogni evento di un certo rilievo che accade in un comune della cellula si riflette inevitabilmente in tutti quelli del suo gruppo” (Mancuso, 1991: p.114). Alla luce di tutto ciò, il dimensionamento di fabbisogni di residenza e servizi veniva eseguito alla scala territoriale delle “unità insediative”, attraverso indicazioni generali di orientamento e coordinamento.



Unità insediative per comprensorio (Fonte: PUP del 1987)

2.5 Strategia attuativa del “piano-struttura”

Se il primo PUP era stato concepito come il “piano dei piani” e, in quanto strumento di pianificazione onnicomprensivo, poteva essere contemporaneamente prescrittivo ed orientativo, il PUP del 1987 intendeva proporsi piuttosto come un “piano-struttura”: prescrittivo per quanto riguardava le parti di interesse provinciale, orientativo per le altre. Esso si dimostrava, dunque, flessibile e differenziato in base ai soggetti d’azione, alle problematiche, alle circostanze territoriali, all’esistenza o meno di piani subordinati vigenti. Si poneva come strumento di coordinamento di una varietà di soggetti e autorità, fornendo indicazioni sui principali processi di trasformazione del territorio, ammessi o meno. Aspirava, poi, all’autoregolazione e a tal fine predisponendo un sistema gestionale ed informativo aperto ed in continuo aggiornamento. Infine, si proponeva come un “manuale di azione urbanistica”, contenendo informazioni per la progettazione di interventi, per il dimensionamento, per la compatibilità tra alternative prefigurate. Tali informazioni consistevano sia nell’imporre “standard” ai quali uniformarsi, sia nell’offrire “soluzioni-tipo” orientative e procedure in grado di guidare l’azione dei soggetti subordinati, cui veniva demandata la pianificazione delle varie azioni. In sintesi, il PUP del 1987 si poneva come un “manuale” orientativo per l’azione urbanistica operativa dei livelli di governo sottordinati.

In continuità con il primo PUP, invece, anche il secondo perseguiva il modello consolidato della strumentazione urbanistica, in cui obiettivi e scelte di piano venivano illustrati attraverso una componente cartografica ed una normativa.

Come nel primo piano, si identificavano funzioni ed attività di interesse provinciale, alle quali il piano offriva una localizzazione (zone omogenee) sul territorio provinciale. Veniva, poi, prescritta una diversa disciplina urbanistica per le varie tipologie di “zone omogenee”, i cui divieti avevano diversi gradi di vincolatività. Si passava da divieti assoluti di ogni tipo di attività edilizia ed urbanistica, a previsioni che consentivano interventi limitati per categorie ristrette di opere, a norme che permettevano un’ampia casistica di interventi.

Rispetto al primo PUP, invece, veniva rilevata l’eccessiva “rigidità” nella gestione dello strumento. A testimonianza di ciò, basti pensare che esso aveva avuto in venti anni una sola variante, nel 1977. Tale rigidità impediva di correggere e aggiornare tempestivamente lo strumento rispetto alle trasformazioni, spesso rapide, del contesto. L’esigenza di consentire una pianificazione flessibile e continua nonostante l’ipotesi di una relativa stabilità del piano provinciale, diede vita ad alcune innovazioni nelle

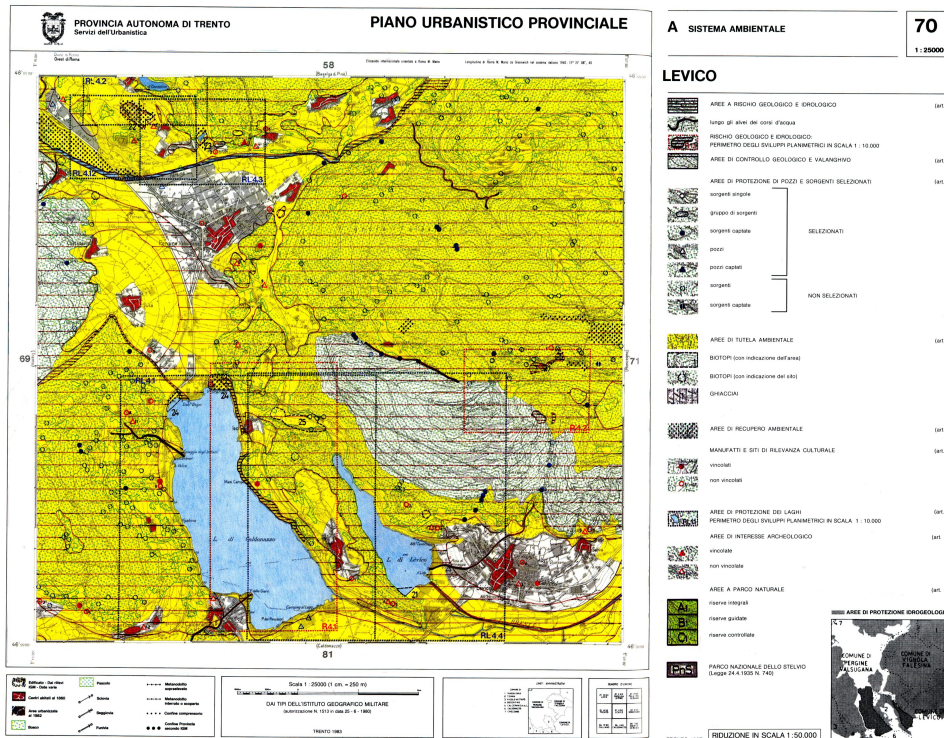
modalità attuative. In particolare, molte delle localizzazioni del PUP venivano adeguate alle esigenze della pianificazione locale, attraverso i piani comprensoriali o alle procedure di “variante” o “revisione” del PUP, regolate nelle norme attuative e rese più snelle rispetto al primo PUP. Quest’ultimo, in assenza dei piani comprensoriali, aveva agito come una sorta di “Piano Regolatore Provinciale” di intervento diretto. Il secondo PUP, potendo fare affidamento su una gerarchia di strumenti di pianificazione subordinata operanti sul territorio (o, come nel caso di alcuni piani comprensoriali, in vista di adozione), si riprendeva il suo ruolo di coordinamento ed indirizzo. Si riteneva, dunque, che fossero maturate le condizioni affinché l’idea di Piano Urbanistico Provinciale delineata nel 1967, venisse finalmente realizzata nel 1987.

Questa impostazione si rifletteva anche sul piano delle illustrazioni: più che il disegno e la perimetrazione precisa delle aree omogenee (zonizzazione), ci si concentrava piuttosto sulla definizione di parametri e standard. Questo approccio era anche coerente con le evoluzioni legislative avvenute in Italia in quegli anni. Il Decreto ministeriale 10 Aprile 1968 n. 1444, aveva introdotto il concetto di “standard”, che si era presto consolidato nella prassi urbanistica. Inoltre, a livello provinciale si recepivano le innovazioni legislative in atto a livello nazionale. Ne sono un esempio la legge provinciale relativa alla tutela e al recupero degli insediamenti storici (legge provinciale 6 novembre 1978 n.44) ed il recepimento nell’ordinamento provinciale dei principi di salvaguardia del territorio della legge Galasso (di cui si parlerà nella Sezione 2.7). Leggi, queste ultime, che lasciavano trasparire una maggiore attenzione alla “qualità” delle trasformazioni del territorio, oltre alla determinazione di standard di tipo quantitativo.

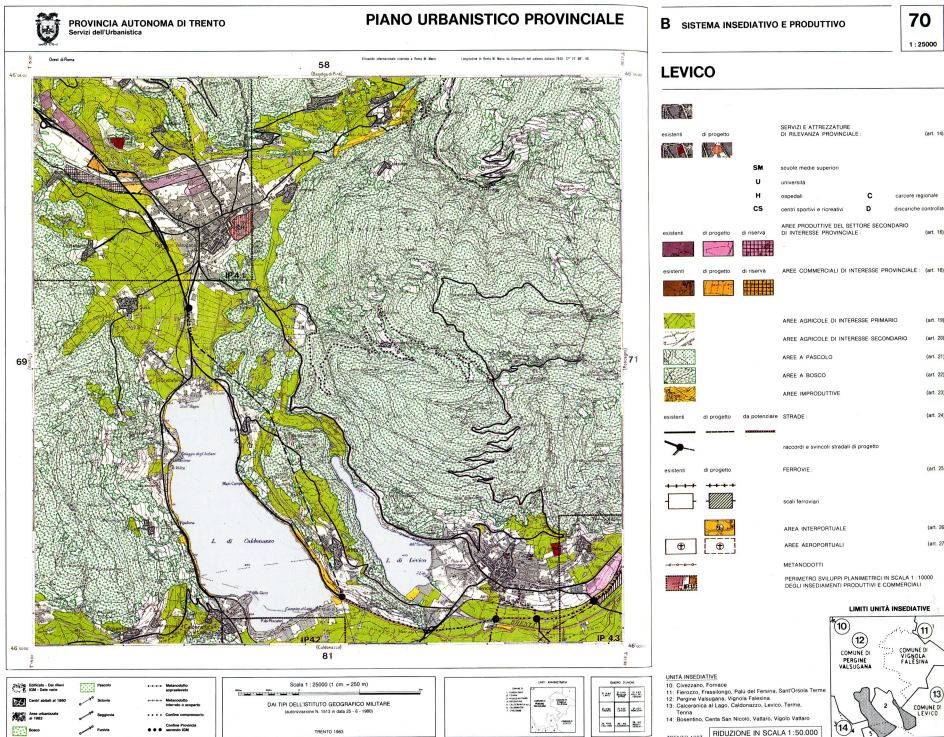
Il PUP del 1987 individuava tre “sistemi territoriali”, sulla base dei quali articolare le analisi e riferire le normative per la pianificazione: il sistema ambientale (di cui si parla più diffusamente nella Sezione successiva), il sistema insediativo ed il sistema dei collegamenti e delle attrezzature reticolari. I tre sistemi venivano così esplicitati all’interno del PUP:

- il sistema ambientale, era quello all’interno del quale confluivano tutte le indicazioni ed i vincoli che hanno a che fare con la tutela e la protezione del territorio;
- il sistema insediativo, era quello che conteneva tutte le indicazioni relative agli usi del suolo in corrispondenza dei centri abitati (per quanto riguarda la residenza, i servizi, il recupero abitativo ecc..) e delle aree utilizzate dai settori

produttivi fondamentali (l'agricoltura, l'industria e l'artigianato, il commercio e il turismo);

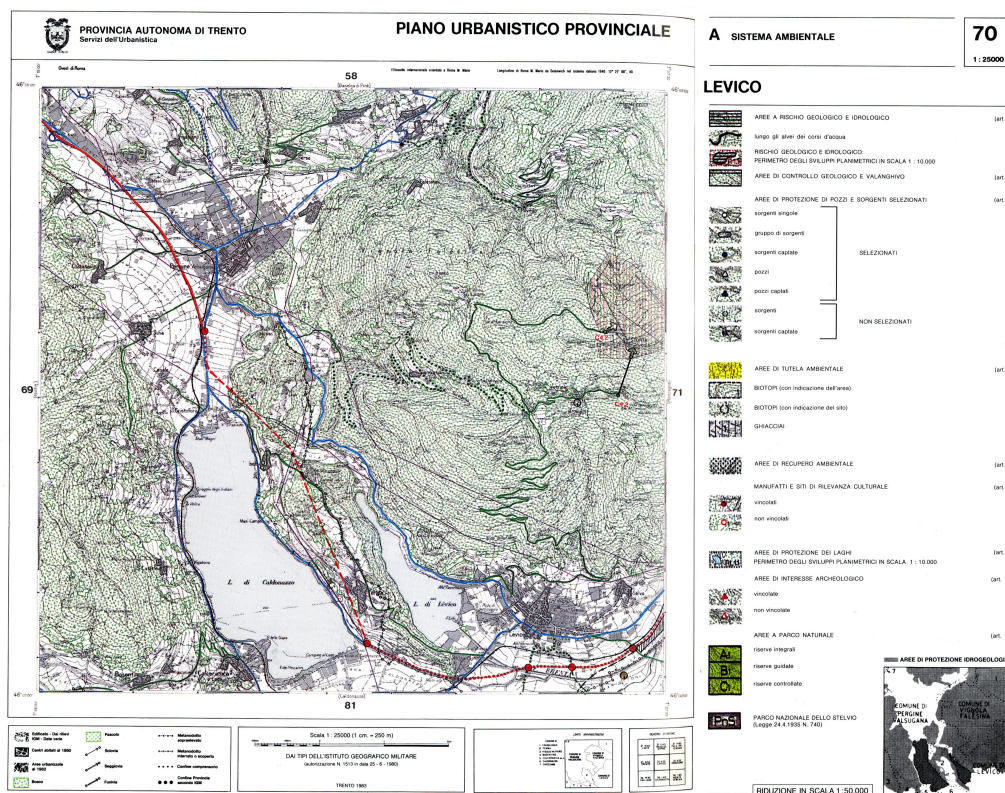


Un estratto dal PUP del 1987: il sistema ambientale per l'area di Levico



Un estratto dal PUP del 1987: il sistema insediativo per l'area di Levico

- il sistema dei collegamenti e delle attrezzature reticolari raggruppava tutte le indicazioni di rilevanza provinciale relative alle infrastrutture urbanistiche per i trasporti, le comunicazioni, l'energia e gli impianti tecnologici (strade, ferrovie, elettrodotti ecc..).



Un estratto dal PUP del 1987: il sistema infrastrutturale per l'area di Levico

2.6 Indicazioni di piano per il sistema insediativo

Per quanto riguarda le linee adottate relativamente a residenza e servizi (rientranti nel sistema insediativo), queste “divergono in qualche misura da quelle sviluppate dal PUP originario, il quale trattava la medesima tematica ma non affrontava quella della pianificazione organica dei centri abitati nel loro insieme. Inoltre sul piano del metodo il nuovo PUP rinuncia a muoversi sul terreno della zonizzazione e sposta la sua ottica al campo della regolamentazione delle maggiori grandezze implicate nell'organizzazione urbanistica dei centri abitati e dei relativi rapporti” (Mancuso, 1991: p.111). L'attenzione, dunque, non veniva più posta sulla zonizzazione e sulla precisazione di aree o perimetri all'interno dei quali disporre residenze e servizi. Diventava

determinante, piuttosto, stabilire norme di progettazione urbanistica opportunamente differenziate, alcuni fondamentali parametri quantitativi e qualitativi, predeterminare le “regole” di un “gioco” il cui svolgimento veniva peraltro affidato agli operatori di livello sub-provinciale (principalmente i comprensori).

Per quanto riguardava i centri abitati, questi venivano classificati sulla base di indicatori fisiografici (geografici, orografici, morfologici, tipologici, grandezza e forma degli insediamenti) e relativi alle funzioni e alle attività da essi ospitate. Dopodiché, “il PUP fornisce ai piani sottordinati le principali indicazioni orientative che servono per sviluppare i contenuti operativi e la normativa urbanistica di loro specifica competenza, assicurandone la coerenza con la sua strategia generale, ma non entra in dettagli di tipo cartografico o prescrittivo” (Mancuso, 1991: p.111).

Tra le norme che venivano proposte, alcune erano regole generali, altre trovavano una diversa applicazione per i piccoli centri e per i poli urbani principali. Alcune regole generali riguardavano, ad esempio, la crescita degli abitati, che doveva avvenire prevalentemente come consolidamento dell’esistente e perseguendo la saturazione delle zone intercluse, prima di ammettere nuove urbanizzazioni. Questa norma aveva anche lo scopo di contrastare l’urbanizzazione discontinua e la produzione di un’edilizia frammentaria e minuta, che negli anni precedenti avevano prodotto un elevato consumo di suolo. Altra regola generale consisteva nel non incidere negativamente sull’esistente e nel considerare con attenzione le configurazioni tipologiche, le strutture insediative originarie e la conformazione dei siti. Nel caso in cui nuove urbanizzazioni fossero strettamente necessarie, bisognava evitare di urbanizzare suoli con buone caratteristiche dal punto di vista agricolo. Indirizzare le nuove espansioni lungo direttrici già fornite di opere di urbanizzazione era un’indicazione che tendeva soprattutto a razionalizzare gli investimenti già fatti in infrastrutture primarie. Ispirate a valutazioni morfologiche, invece, erano alcune prescrizioni relative alla salvaguardia dell’immagine degli insediamenti, così come veniva percepita all’esterno. Ad esempio, si suggeriva di dirigere l’espansione dei nuclei antichi lungo le stesse curve di livello. Per quanto riguardava la residenza, poi, si proponevano indicazioni tipologiche alternative alla casa unifamiliare isolata, che potessero riunire “i vantaggi dell’alta densità e quelli della limitazione di altezza, la separazione dei percorsi automobilistici e pedonali, la compresenza di attività diverse, l’integrazione col verde e la bontà dell’esposizione”. Tali indicazioni e criteri venivano specificati in un’apposita Appendice, contenuta nella relazione illustrativa del PUP 1987. Per i centri urbani di rango superiore, ossia per i

capoluoghi di comprensorio e per i centri individuati dalla legge provinciale n.44 del 1978, infine, si fornivano indicazioni più dettagliate, trattandoli singolarmente nelle 11 monografie comprensoriali che accompagnavano la relazione illustrativa.

Un discorso più specifico, poi, veniva fatto sulle quantità residenziali. A differenza del PUP del 1967, non si localizzavano le aree residenziali (azione demandata ai piani subordinati), ma piuttosto si quantificavano le grandezze fondamentali del settore abitativo. Si quantificava, cioè, il fabbisogno stimato di abitazioni necessarie, fornendo strumenti di calcolo per dimensionare correttamente le nuove aree residenziali. In secondo luogo, si fornivano dei vincoli per la delimitazione di spazi da destinare a nuove espansioni edilizie: limiti e soglie. Tali vincoli avevano l'obiettivo di ridurre il consumo di uso del suolo, favorire i centri urbani minori nel dimensionamento urbanistico della residenza primaria (per sfavorire l'attrazione dei centri urbani principali), e disincentivare l'edilizia privata secondaria ("seconde case", abitazioni per il turismo e il tempo libero) a favore di quella alberghiera.

Per quanto riguarda i parametri quantitativi della residenza, il nuovo PUP fornisce una valutazione dei fabbisogni abitativi entro l'arco temporale di un decennio, da intendersi come indicazione per il corretto dimensionamento dei piani comprensoriali. Tali fabbisogni sono riferiti ad un insieme di comuni -le cosiddette unità insediative- omogenei sotto il profilo dei caratteri geografici ed insediativi. Le unità insediative, come già precedentemente accennato, venivano considerate come unità minime ottimali per una corretta valutazione delle esigenze residenziali, salvo restando che comuni e comprensori rimanevano i livelli amministrativi responsabili della pianificazione attuativa.

Sempre in relazione al sistema insediativo, poi, il PUP individuava servizi ed attrezzature di rilevanza provinciale. Questi si distinguevano in servizi di livello superiore (con raggio di utenza comprensoriale o provinciale) e servizi di base, con un bacino di utenza locale o sub-comprensoriale. Dei primi (servizi universitari, dell'istruzione superiore, ospedalieri, delle grandi attrezzature sportive, e delle attrezzature per i rifiuti solidi urbani) il PUP si occupava direttamente, indicandone estensione e localizzazione. Dei secondi, invece, esso demandava ogni decisione ai piani comprensoriali, limitandosi a coordinare le previsioni e a fornire riferimenti di validità generale sotto forma di parametri funzionali. Per servizi di interesse locale si intendevano, ad esempio, gli spazi pubblici per attività collettive culturali e sociali, i giardini pubblici, i campi sportivi, le scuole, i parcheggi.

Le unità insediative erano considerate anche gli ambiti territoriali ottimali in cui misurare in maniera appropriata le grandezze dei servizi principali, in modo da dare indicazioni ai piani subordinati. Il PUP indicava per ciascun insieme di attrezzature degli standard differenziati per unità insediativa, in modo da tener conto delle diverse situazioni. Veniva presa in considerazione, ad esempio, la maggiore o minore emarginazione dell'unità insediativa rispetto alla rete dei servizi di livello superiore, collocati in genere nelle città e nei centri abitati maggiori. Si trattava, comunque, di indirizzi e prescrizioni minimali. Le unità insediative venivano intese come "poli" di gravitazione preferenziale, in quanto attuali o potenziali centri di servizi. L'idea (ancora una volta sulla base del modello di Christaller, descritto nella Sezione 1.4) era quella di realizzare un certo livello di concentrazione e contiguità di servizi, mirando ad usi complementari ed intercambiabili. "È dunque indispensabile che i servizi si dispongano in corrispondenza dei centri maggiori, dov'è il massimo delle opportunità urbane" (Mancuso, 1991: p.130). Il PUP forniva, per ciascun comune e per ciascuna unità insediativa, indicazioni relative sia al fabbisogno stimato in termini di superficie, sia al livello massimo di equipaggiamento cui ciascun comune poteva pervenire. Ai piani attuativi comprensoriali e comunali, invece, veniva lasciato il compito di determinarne localizzazione e dettagli progettuali.

Nonostante la premessa sull'esigenza di promuovere la "qualità" degli insediamenti, le indicazioni qualitative del PUP risultavano essere ancora una volta estremamente vaghe rispetto a quelle quantitative, che venivano invece precisamente definite attraverso la definizione di fabbisogni, standard urbanistici ed edilizi, vincoli e soglie.

2.7 Paesaggio e tutela ambientale

Una delle più importanti differenze del PUP del 1987 rispetto al PUP originario, risiede in una maggiore attenzione per l'ambiente. Numerose, infatti, sono le innovazioni relative alle problematiche del rischio e della protezione idrogeologica, nonché alla tutela ambientale. Riguardo al sistema ambientale, infatti, si afferma che "le innovazioni sono più numerose che altrove, essendosi in esso affrontate per la prima volta problematiche come quella del rischio e della protezione idrogeologica, e notevolmente ampliata quella della tutela ambientale. A proposito di quest'ultima il PUP propone una diversa articolazione delle procedure e dei suoi contenuti, considerando il paesaggio come una componente indissolubile dell'azione urbanistica generale, secondo una

concezione ormai maturata e condivisa da tutti. Il PUP distingue inoltre quanto è da tutelare di interesse provinciale e quanto può e deve essere demandato alla responsabilità degli enti locali, e precisa, meglio di quanto si sia fatto nel 1967, l'oggetto della tutela, censendo sistematicamente i beni ambientali da tutelare” (Mancuso, 1991: pp.26-27).

Questo approccio derivava, in primo luogo, dalla nuova cultura che si era sviluppata a livello nazionale su questi temi, e che trovava un riscontro concreto nella legislazione sulla tutela dei beni ambientali e paesistici, con l'introduzione della cosiddetta “legge Galasso” (legge 431/85). La prima normativa organica per la tutela dei beni naturalistici ed ambientali in Italia, si preoccupava di classificare le bellezze naturalistiche in base alle loro caratteristiche peculiari, suddividendole per classi morfologiche (ad esempio: aree alpine al di sopra dei 1600m e aree appenniniche al di sopra dei 1200m; rive di laghi, fiumi e torrenti; fasce costiere). Le regioni e le provincie autonome, poi, venivano obbligate alla redazione di un Piano Paesistico, che recepisce le indicazioni di tutela della legge Galasso e che fosse finalizzato a preservare il territorio e le sue bellezze. L'azione di tutela, all'interno delle aree individuate dai piani paesistici, non escludeva totalmente l'attività edificatoria, ma la sottoponeva all'approvazione degli enti preposti, nonché del Ministero del Beni Culturali ed Ambientali. Nel caso di abusi non era, inoltre, prevista la possibilità di ottenere concessioni edilizie in sanatoria e, unitamente alle sanzioni pecuniarie, veniva previsto il ripristino dello stato dei luoghi a carico di colui che aveva commesso l'abuso.

Accanto al mutato approccio culturale a livello nazionale, anche la catastrofe della Val di Stava, tristemente nota come una delle più grandi tragedie che abbia colpito il Trentino in epoca moderna, aveva contribuito a sensibilizzare la comunità locale su questi temi. Il 19 luglio 1985, infatti, i bacini di decantazione della miniera di Prestavel ruppero gli argini, scaricando 160.000m³ di fango sull'abitato di Stava, piccola frazione del comune di Tesero, e provocando la morte di 268 persone.

Questi eventi sono alla base del nuovo approccio alla tutela ambientale e alla prevenzione del rischio, proposto dal Piano Urbanistico Provinciale. La tutela dell'ambiente diventava un tema prioritario. A dimostrazione di questo cambiamento di paradigma, il paesaggio passava dall'essere inteso prevalentemente come una risorsa per lo sviluppo socio-economico (in particolare per il turismo) nel 1967, ad essere considerato come una risorsa ambientale e culturale preziosa, da tutelare e proteggere.

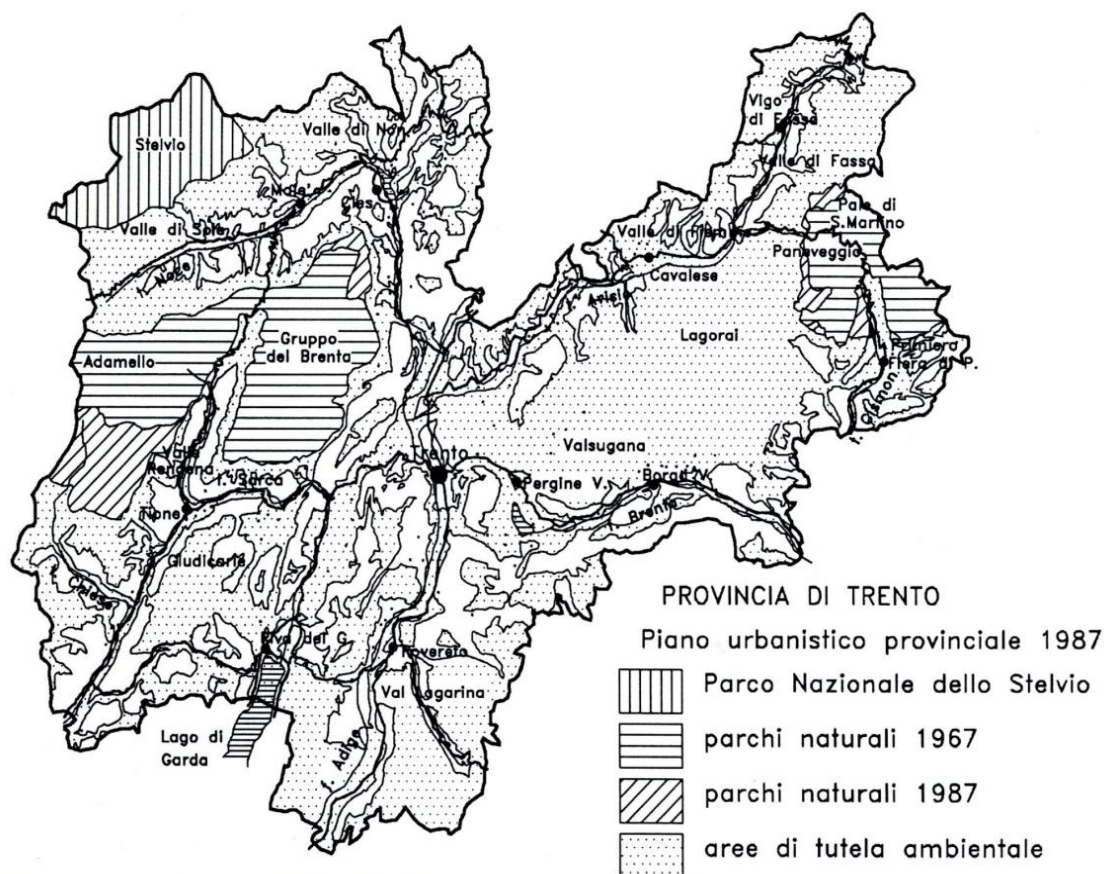
Nel PUP del 1987, infatti, la tutela del paesaggio veniva ricondotta all'ambito della tutela ambientale.

Il nuovo orientamento rispetto alla tutela dell'ambiente e del paesaggio all'interno del PUP è chiaramente espresso da Mancuso: “è emerso un convincimento sempre più fermo circa il fatto che la tutela ambientale debba essere intesa come una componente essenziale dell'azione urbanistica, che quindi essa debba essere estesa, seppur con modalità differenti, all'insieme del territorio; e infine che i suoi elementi debbano essere parte integrante degli strumenti urbanistici veri e propri (e cioè i piani, ai diversi livelli previsti dalla legislazione vigente). Inoltre, ci si è orientati sempre di più a concepire la tutela come un'azione attiva e propositiva, meno vincolistica e generale, e invece più adeguata e specifica in rapporto alle diverse situazioni cui si applica. È stata conseguentemente eliminata la distinzione tra aree di interesse primario (provinciale) e aree di interesse secondario (comprensoriale), si è invece proceduto all'individuazione di quelle porzioni di territorio provinciale che presentano interessi e requisiti paesistico-ambientali, di portata tale da richiedere inequivocabilmente un'azione di tutela, specificamente orientata alla salvaguardia dei valori che vi sono riposti” (Mancuso, 1991: p.94). Ambiente e paesaggio, dunque, cominciavano ad essere considerati non in maniera settoriale, ma come componenti da integrare nell'azione urbanistica generale.

Tuttavia, passando dalle enunciazioni di principio alle azioni concrete previste dal piano, si deve sottolineare come la concezione di “paesaggio” risultasse ancora legata all'idea delle “eccellenze paesaggistiche”. Questo approccio derivava dall'impostazione data dalla prima legge per la tutela del paesaggio (l.1497/39), che non era stata sostanzialmente messa in discussione dalla legge Galasso. Inoltre, la nuova impostazione culturale del PUP del 1987 non si traduceva in innovazioni rilevanti, quanto piuttosto nella ridefinizione delle aree già delimitate dal PUP originario e nella precisazione di alcune intuizioni normative avanzate da quest'ultimo.

In primo luogo, infatti, il nuovo PUP si poneva il problema di individuare planimetricamente quali fossero i beni ambientali e culturali significativi alla scala territoriale provinciale, ritenendo che alle scale minori altri soggetti avrebbero dovuto rilevare e tutelare gli elementi che sfuggivano alla sua ottica. A tal fine, si distinguevano prioritariamente i singoli beni culturali e ambientali, che venivano censiti individualmente in quanto a ubicazione, estensione e caratteristiche. Fra le realtà urbanistiche e territoriali di interesse provinciale censite, rientravano: i centri storici (di cui gli strumenti urbanistici subordinati erano tenuti a fornire indicazioni in termini di

delimitazione e procedure di intervento ai sensi della legge provinciale n.44 del 1978); monumenti e complessi isolati di valore ambientale e storico-culturale (1.405 elementi individuati dal PUP); aree ed insediamenti di interesse archeologico; le rive dei laghi e le altre aree indicate dalla legge Galasso. Una volta individuate in maniera puntuale le diverse categorie di singoli “beni ambientali” (di tipo naturalistico, paesistico, culturale, inclusi i centri storici ed i singoli manufatti), era possibile determinare anche gli insiemi di tali beni costituenti “unità ambientali”. Queste aree, di diversa natura e rilevanza, dovevano essere associate ad alcune tipologie, in base alle loro specificità ambientali e territoriali (cioè topografiche), naturalistiche ed antropiche. Di conseguenza, esse dovevano essere sottoposte a tutela con criteri differenziati e con distinte modalità.



Aree sottoposte a tutela paesaggistica nel PUP del 1987

Si trattava di un approccio più dettagliato e preciso rispetto a quello adottato dal PUP del 1967. Concettualmente diverso, ma operativamente simile.

Tra le “unità ambientali”, ad esempio, venivano individuate anche aree più antropizzate, meno “caratteristiche” di quelle più propriamente “eccellenti” dal punto di vista

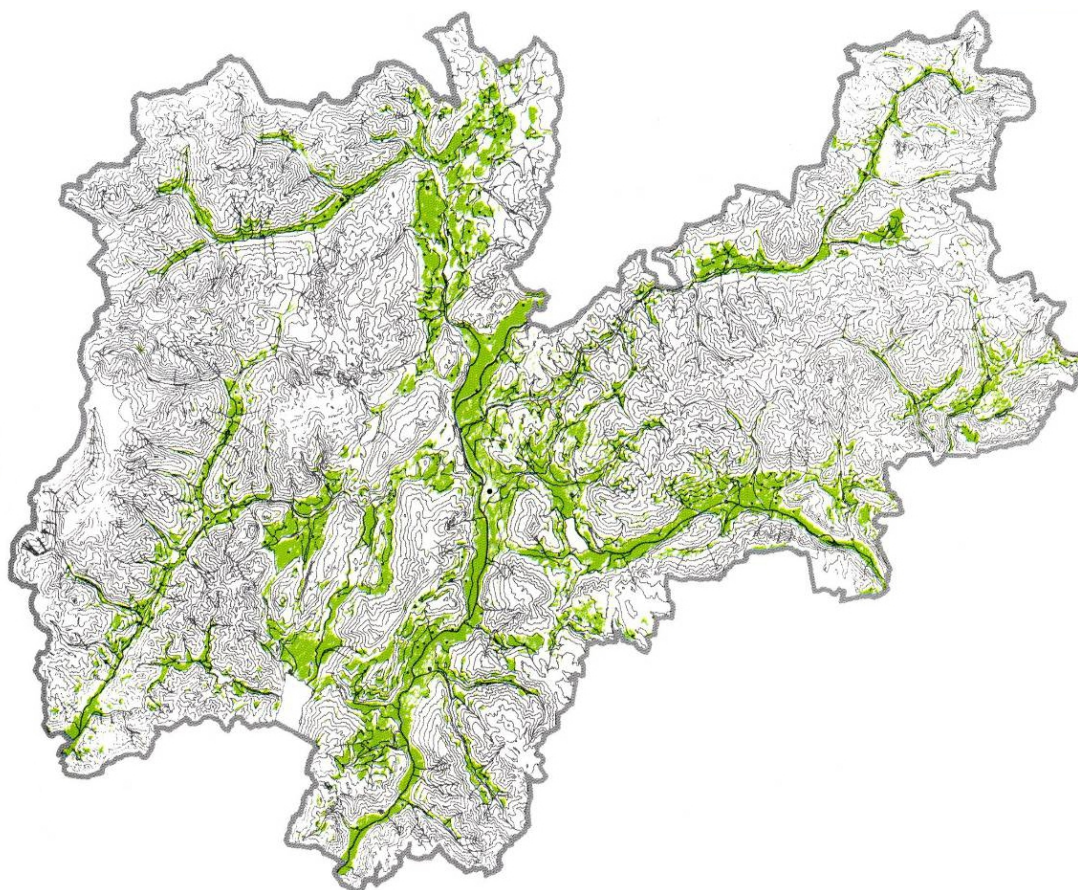
ambientale e naturale. Tali aree venivano intese come unità ambientali che svolgevano una positiva funzione di “cuscinetto o filtro”, in cui l’azione di tutela avrebbe dovuto mirare a contenere ed orientare le pressioni urbanizzative. Tuttavia, non veniva proposta al riguardo una vera normativa, che veniva demandata ai piani comprensoriali, limitandosi a fornire qualche accenno orientativo.

Inoltre, se da un lato venivano eliminate le definizioni decisamente vaghe contenute nel PUP precedente di “parco attrezzato” e “parco urbano”, dall’altro l’attenzione veniva posta, però, unicamente sui “parchi naturali”, sviluppandone ulteriormente la normativa. L’azione urbanistica provinciale, in questo caso, perfezionava i confini dei parchi stessi in modo da comprendere aree più omogenee, e articolava i parchi al loro interno in sub-aree (riserve integrali, riserve guidate, riserve controllate) sulla base di una valutazione delle caratteristiche naturalistiche dei vari territori.

In seguito alla individuazione delle aree da sottoporre a tutela e alla loro classificazione, si fissavano le norme provinciali di tutela. Nonostante una maggiore specificazione delle norme, le aree tutelate gestite direttamente dalla provincia diventavano circa la metà di quelle del PUP del 1967, in parte per il trasferimento di tali competenze a comprensori e comuni. È importante, invece, sottolineare come la porzione di territorio tutelato dalla provincia passava dal 31,5% nel 1967, al 53% nel 1987. Ciò significava, in termini concreti, che ogni nuovo intervento proposto nella maggior parte del territorio provinciale avrebbe dovuto essere autorizzato secondo un’apposita procedura. Il fine era quello di verificare gli interventi sotto una molteplicità di aspetti, per mantenere e trasformare equilibratamente i caratteri tipici dell’ambiente. Tutto ciò veniva reso esplicito dalle disposizioni provinciali circa le procedure di VIA.

Per quanto riguarda il rapporto tra insediamenti e paesaggio, poi, bisogna notare la diversa natura delle norme che regolano gli aspetti “qualitativi” e quelle che si riferiscono, invece, agli aspetti “quantitativi”. In primo luogo, mentre il discorso delle quantità (e cioè della definizione di fabbisogni e standard) veniva associato al “sistema insediativo”, quello della qualità degli insediamenti e del rapporto di essi con il territorio ed il paesaggio veniva legato al “sistema ambientale”. Ciò secondo l’impostazione settoriale del PUP, evidenziabile tanto negli aspetti analitici quanto in quelli normativi, come descritto nella Sezione 2.5. In secondo luogo, il PUP del 1987 risultava essere più preciso rispetto a quello originario nel quantificare i fabbisogni di residenza e servizi urbani per unità insediativa, stimati nei 10 anni successivi. Esso rimaneva, però, abbastanza vago nell’indicare le caratteristiche qualitative dei nuovi

insediamenti. Si riportano, a titolo esemplificativo, alcune regole generali che avrebbero dovuto orientare la pianificazione dei centri abitati: “(...) che l’eventuale loro crescita avvenga, quando sia necessaria, prevalentemente come consolidamento dell’esistente, senza incidere sulla loro immagine complessiva, utilizzando le aree libere edificabili (in genere rilevanti) intercluse, prima di avventurarsi in nuove espansioni; evitare, quando una espansione sia davvero indispensabile, di intaccare suoli che hanno buone caratteristiche agricole; indirizzare comunque le ulteriori espansioni lungo direttrici già fornite di opere di urbanizzazione (strade, fognature ecc...); studiare modelli urbanistici che riprendano positivamente le trame dell’insediamento tradizionale e soluzioni abitative capaci di garantire le migliori prestazioni” (Mancuso, 1991: p.28).



Aree agricole di interesse primario e secondario individuate dal PUP del 1987

Nuova, invece, era l’attenzione posta sugli insediamenti turistici: “(...) quanto all’attività turistica, il PUP garantisce ovviamente le condizioni per un suo ulteriore sviluppo. Però tenendo conto delle manomissioni ambientali causate dalla crescita delle strutture residenziali turistiche e alberghiere e delle infrastrutture ad esse legate,

propone che vengano tutelate prioritariamente le due risorse irriproducibili su cui il turismo stesso si fonda, e cioè il territorio e il paesaggio, naturale o artificiale che sia” (Mancuso, 1991: p.28). Si puntava ancora, quindi, alla diffusione delle opportunità turistiche sul territorio provinciale. Allo stesso tempo, però, si rilevava la necessità di evitare modelli e comportamenti negativi, quali ad esempio il consumo indiscriminato di suolo e l’uso di tipologie insediative ed edilizie poco appropriate al contesto alpino. Si proponevano, piuttosto, un uso prolungato delle strutture ricettive nelle varie stagioni (bistagionalità) e forme di turismo nuove, come quelle nei parchi naturali, nei centri storici, o lo sviluppo dell’agriturismo. Si riconsiderava, poi, l’esperienza degli insediamenti specializzati in quota, come quelli di Folgarida e Marilleva, nell’ottica di recuperare piuttosto gli insediamenti storici delle vallate e di valorizzare le strutture insediative già esistenti.

Anche le indicazioni orientative proposte per gli insediamenti che ricadevano nelle aree sottoposte a “tutela ambientale”, risultavano essere estremamente vaghe. “Il PUP pretende che, dove le zone di interesse ambientale comprendono o sono adiacenti ai centri abitati, la normativa locale indirizzi su precise e poche direttrici l’espansione edilizia, stabilisca determinate tappe successive per l’urbanizzazione e (sulla scorta di attente analisi ambientali) fissi parametri urbanistici ed edilizi conformi e congruenti con una politica di tutela rigorosa del quadro. Dove l’edilizia consisterà nel completamento delle zone esistenti, i caratteri delle preesistenze (orientamento, densità, altezze, materiali) andranno rispettati. Dove si tratterà di nuove urbanizzazioni bisognerà assicurare la compatibilità fra i caratteri dei siti e quelli dei manufatti (da un lato morfologia del terreno, pendenza, esposizione; dall’altro viabilità, orientamento, densità, altezze, materiali). L’edilizia sparsa dovrà essere in generale ostacolata, soprattutto se di seconde case, favorendo al contrario l’eventuale ampliamento di edifici o di nuclei esistenti e le compattazioni degli insediamenti a bassa densità” (Mancuso, 1991: p.101).

Analogamente a quanto affermato per il PUP del 1967, tale vaghezza di indirizzo ha lasciato un ampio margine di azione alla pianificazione comprensoriale e comunale, producendo risultati differenti da caso a caso.



Sviluppo industriale nella piana di Arco-Riva del Garda, 1987



Sviluppo delle infrastrutture dei trasporti e delle attività produttive a Trento-nord, 1987



Sviluppo delle infrastrutture dei trasporti nelle valli periferiche, 1987



Laghi di Levico e Caldonazzo, 1987



Torbole, 1987



Nuova espansione edilizia a ridosso del nucleo storico di un centro minore, 1987



Sviluppo edilizio di un centro urbano minore, 1987

CAPITOLO 3

IL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE DEL 2007

3.1 La pianificazione urbanistica provinciale nello scenario globale: sviluppo sostenibile, visione strategica, principi di fondo.

Il nuovo Piano Urbanistico Provinciale del Trentino, il cui progetto è stato adottato il 17 novembre 2006 ed approvato un anno dopo, ha inteso rinnovare la tradizione nella gestione del territorio, consolidatasi in Trentino a partire dal 1967 con l'approvazione del primo PUP. Esso, tuttavia, riflette le grandi trasformazioni avvenute negli ultimi venti anni nella Provincia, anche come conseguenza dei cambiamenti nello scenario globale.

Nella Relazione illustrativa “A” del PUP, infatti, si sottolinea come il nuovo PUP abbia dovuto confrontarsi con “i cambiamenti economici, socio-culturali e ambientali che hanno caratterizzato negli ultimi decenni la società ‘globale’, non disgiunti dai problemi e dalle emergenze specifiche, manifestatesi nell'area trentina. Tali problematiche riguardano aspetti concreti, segnatamente dell'ambiente e dell'economia, della qualità della vita sociale e individuale, tanto da investire direttamente le modalità di organizzazione del territorio” (p.12).

Con riferimento alle questioni più direttamente rilevanti dal punto di vista urbanistico, venivano richiamati cinque grandi nodi, ritenuti cruciali per l'evoluzione dei contesti locali:

- “l'affermazione nel mondo di nuovi centri di sviluppo produttivo di dimensioni tali da rendere molto probabile un radicale cambiamento degli attuali equilibri economici, entro un termine medio di 20 - 25 anni;
- l'intensificarsi delle forze di ‘divaricazione’ che tendono ad aumentare gli squilibri in termini di capacità di produrre ricchezza e di prospettive di crescita futura, tra aree geografiche (anche di uno stesso paese o regione), contesti produttivi, gruppi sociali;
- il progredire di fattori sociali ed economici che determinano una crescente domanda di spazio fisico, di risorse naturali, di territorio in genere, ancora non sufficientemente bilanciata da recuperi di efficienza resi possibili dalle nuove tecnologie o da significativi cambiamenti socio-culturali;

- la necessità di attuare modelli di sviluppo basati sull'utilizzazione 'sostenibile' delle risorse naturali e atti a favorire il miglioramento delle condizioni degli abitanti, attraverso strategie di valorizzazione delle risorse materiali e immateriali del territorio e l'innovazione delle tecnologie produttive, dell'organizzazione delle attività economiche e dei comportamenti sociali e individuali;
- il forte dinamismo a livello mondiale delle attività economiche che si manifesta nella elevata e persistente mobilità fisica degli investimenti produttivi; nelle sempre più rilevanti interdipendenze tra attori e attività localizzati in contesti geografici diversi e anche molto lontani; nella consistenza dei flussi di conoscenza di dimensione sovraterritoriale;
- la crescente evidenza della necessità di un governo pubblico che, a tutti i livelli territoriali, da quello locale a quello internazionale, sappia esprimere ed attuare un preciso orientamento integrato e strategico, guidando le energie private nella direzione in cui creazione di ricchezza individuale e sviluppo collettivo di lungo termine sono coniugati” (Relazione illustrativa A del PUP, pp. 6-7).

Pur all'interno di un'analisi che, come visto, evidenzia forti interdipendenze ed i caratteri sempre più “globalizzati” delle comunità locali, si evidenziano tuttavia le specificità del territorio e delle problematiche che vi si manifestano. Tra i principali problemi evidenziati per il Trentino, come in generale per l'area alpina, vengono elencate alcune circostanze specifiche:

- la crescita delle pressioni connesse al corridoio plurimodale di trasporti che l'attraversa;
- l'incidenza del turismo anche nelle forme più impattanti (come le seconde case);
- la rilevanza dei fenomeni d'abbandono degli spazi montani con il loro ineguagliabile patrimonio paesaggistico e culturale.

Il nuovo piano urbanistico del Trentino si propone di comprendere e affrontare sia le macro tendenze ambientali, sociali ed economiche in atto in Europa e nel mondo e che pongono ai contesti locali sfide numerose e complesse, sia i fenomeni più strettamente locali. A tale scopo, ossia per tenere insieme sia la dimensione globale che quella locale, si sottolinea la necessità di sviluppare una “visione” sul ruolo strategico del Trentino e della sua comunità locale all'interno della “società globale”. Tale visione, assimila i nuovi paradigmi di sviluppo emersi negli anni più recenti e, in particolare, quello dello “sviluppo sostenibile”. Tra i principi ispiratori della visione strategica del Trentino, contenuta nel PUP, infatti, si richiamano esplicitamente gli “atti di indirizzo in tema di

sviluppo sostenibile, mobilità e turismo”, approvati dalla giunta provinciale nel 2000. Vengono assunte, inoltre, le tematiche emerse nel dibattito urbanistico riguardo la tutela dell'ambiente ed il governo dello sviluppo, così come le indicazioni derivanti dalla traduzione in ambito locale di alcuni protocolli internazionali: dalla Convenzione delle Alpi, ratificata dall'Italia nel 1999; al Manifesto delle Alpi, promosso dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dal Land Tirol; alla Convenzione europea del paesaggio, basata sul riconoscimento del “paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio naturale e culturale e fondamento della loro identità”. Infine, il nuovo Piano Urbanistico Provinciale si configura come lo strumento che deve riorientare la pianificazione territoriale e lo sviluppo (in particolare in campo agricolo, infrastrutturale e turistico), sulla base degli obiettivi dell'amministrazione provinciale relativamente al tema dei cambiamenti climatici e dell'effetto serra.

In sintesi, dati i rilevanti cambiamenti di scenario e le nuove problematiche evidenziate, il PUP cambia funzione: non più strumento di crescita socio-economica, ma di sviluppo sostenibile. “A fronte di una progressiva divaricazione del concetto di crescita da quello di sviluppo, tipica della fine del XX secolo, gli obiettivi politici e programmatici dell'Unione europea e dei governi, ai vari livelli, hanno scelto la sostenibilità come criterio guida delle proprie azioni, ricercando nuove modalità di convivenza e di uso delle risorse non rinnovabili. Il problema è cruciale se si pensa, da una parte, alla difficoltà di tradurre questa crescente sensibilità in azioni di governo che necessariamente incidono sui consumi e sugli stili di vita, dall'altra, alla complessità della questione che impone un approfondimento dei diversi temi e soprattutto un'articolazione delle risposte” (Relazione illustrativa A del PUP, pp.7-8).

Il paradigma dello sviluppo sostenibile, dunque, è alla base della “visione” del Trentino espressa dal nuovo Piano Urbanistico Provinciale. Per “visione” si intende la configurazione ambientale e paesaggistica, sociale e produttiva verso cui il sistema territoriale provinciale intende evolvere, al fine di realizzare le aspirazioni di lungo termine della comunità, tenuto conto delle potenzialità del sistema locale e degli scenari evolutivi in cui il sistema è inserito.

Attraverso il PUP, il Trentino intende proporsi come “territorio in cui le persone trovano condizioni adeguate per la propria crescita umana, intellettuale e sociale, in un contesto ambientale tendente verso un'eccellenza diffusa e basata, in particolare, sul mantenimento delle identità, sull'elevata competitività, sull'apertura internazionale e sul

giusto equilibrio tra valorizzazione delle tradizioni e sviluppo dei fattori di innovatività” (Relazione illustrativa A del PUP, p.5).

Oltre alla visione, la relazione illustrativa del PUP elenca anche i “principi di fondo” dell’attività di pianificazione alla scala provinciale:

- Principio di sostenibilità. Tale principio si traduce nella ricerca e nella costruzione delle sinergie tra il sistema ambientale, quello socio-culturale e quello economico-produttivo e si concretizza nella ricerca e nell’integrazione delle esternalità positive tra tali sistemi. In particolare, lo sviluppo economico deve essere integrato nel miglioramento dell’ambiente e concorrere al progredire dell’equilibrio e della coesione sociale.
- Principio di sussidiarietà responsabile. La pianificazione e gestione del territorio devono collocarsi al livello istituzionale più efficiente rispetto alla responsabilità e ai problemi nonché a più diretto contatto con le esigenze locali. Rientrano sotto questo principio la ridefinizione dei rapporti tra provincia ed enti locali, le nuove forme di partecipazione e concertazione interistituzionale, la semplificazione nelle procedure, i controlli di qualità, la valutazione integrata e preventiva dei piani, il bilancio urbanistico.
- Principio di competitività. Secondo tale principio, l’insieme delle risorse materiali e immateriali del Trentino determina quelle "condizioni di contesto" che hanno grande rilievo, anche nel quadro di dinamiche economiche globalizzate, per la competitività degli operatori pubblici e privati che compongono il suo sistema produttivo.

Il PUP è oggi chiaramente lo strumento che traduce in termini spaziali e urbanistici il programma di sviluppo provinciale. “Assumendo tra i principi della revisione del piano quello della competitività, il nuovo piano urbanistico provinciale ricerca un coerente raccordo con il programma di sviluppo provinciale, predisponendo gli strumenti territoriali per elaborare e attuare le strategie di rafforzamento del sistema socio-economico proprie della programmazione della Provincia. In questo senso il quadro pianificatorio promosso dal PUP, attento a promuovere l’attrattività del territorio anche nell’ottica delle condizioni offerte agli operatori economici, concorre ad assicurare la competitività del Trentino secondo un modello di sviluppo sostenibile. Esso deve, quindi, tendere a favorire il radicamento nel territorio provinciale di quei soggetti economici che sono motore della sua crescita equilibrata, con attenzione alla piena occupazione e al riconoscimento della dignità del lavoro” (Relazione illustrativa A del PUP, p.6).

La garanzia di uno sviluppo economico che avvenga nel rispetto dell'ambiente e dell'equità sociale, dovrebbe consistere nell'equilibrio dei principi sopra esposti. In particolare, il principio di sostenibilità dovrebbe prevenire “il rischio che l'orientamento alla massimizzazione della competitività del territorio implichi azioni che ne alterino in senso negativo l'equilibrio ambientale o sociale o che ne precludano le opportunità di rigenerazione futura”.

Il nuovo approccio metodologico, introdotto dal PUP del 2007, è il “marketing territoriale”. Questo approccio introduce una prospettiva relativamente nuova rispetto al piano urbanistico tradizionale, che si basa sulla gestione dell'offerta. Il marketing territoriale, invece, presuppone di orientare l'evoluzione del territorio sulla base della domanda dei soggetti che sono utenti dell'offerta territoriale. In questo senso, il marketing territoriale rappresenta il raccordo tra piano urbanistico e programma di sviluppo provinciale. Esso, infatti, predispone una strategia che intende rafforzare l'attrattività del territorio per quegli attori che partecipano positivamente allo sviluppo sostenibile dell'area. Il punto di partenza del processo, dunque, è la determinazione del modello di sviluppo sostenibile che il territorio intende perseguire. Questo, a sua volta, è basato sulla visione territoriale ed è esplicitato attraverso la definizione di alcuni assi strategici dello sviluppo locale. “L'organizzazione dello spazio deve essere pensata in funzione dello sviluppo delle specifiche condizioni di attrattività necessarie per acquisire sul territorio determinate tipologie di domanda. Nella prospettiva del marketing territoriale, il piano urbanistico deve prevedere misure strategiche idonee a favorire lo sviluppo di determinate tipologie di offerta localizzativa, in grado di attrarre nel territorio i segmenti target di domanda. A tal fine è evidentemente necessario che tali segmenti vengano identificati, almeno nelle loro linee generali, in termini di filiere produttive, tipologie di attività/funzioni economiche. In questo senso assume notevole importanza proprio il raccordo tra piano urbanistico e programma di sviluppo provinciale” (Relazione illustrativa A del PUP, p.28).

3.2 Dinamiche territoriali: sviluppo urbano reticolare e dispersione insediativa

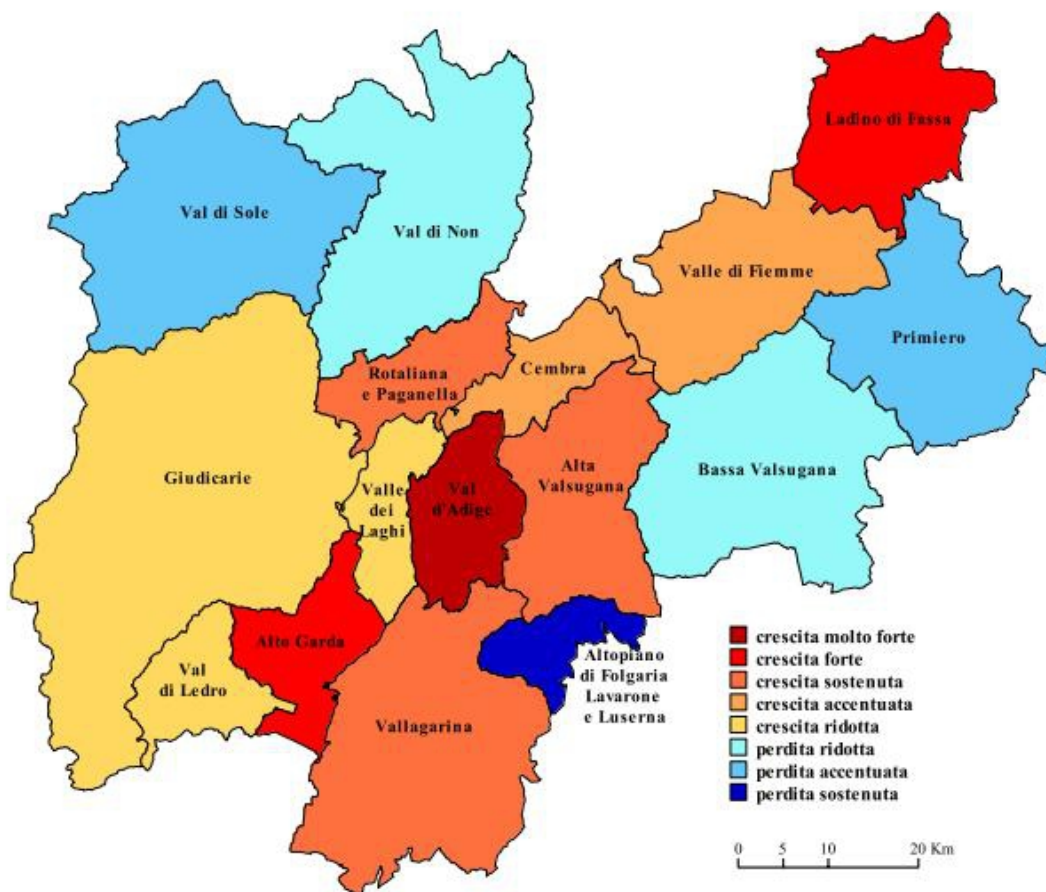
Dal punto di vista demografico, il Trentino appare oggi tra le aree più vivaci tra le province del nord, avendo avuto negli ultimi due decenni una crescita complessiva prossima a quella delle province pedemontane lombarde e venete. La crescita demografica è frutto dei processi di sviluppo locale e del moltiplicarsi dei fattori di

attrazione che generano flussi immigratori. Tali flussi si rilevano non solo lungo l'asse dell'Adige, ma in molte situazioni locali periferiche, dove si sono sviluppate attività di diversa natura, legate all'industria, al turismo, all'estrazione di minerali e all'agricoltura specializzata. Oggi, infatti, la situazione socio-economica in Trentino è tra le più dinamiche in Italia. Inoltre, gli investimenti in infrastrutture e attrezzature urbane fatti nel passato, il pregio ambientale del territorio, le dimensioni ridotte delle aree urbane, la prossimità ad aree di interesse naturalistico e turistico, sono tutti fattori che hanno rappresentato notevoli vantaggi competitivi del Trentino rispetto alle aree urbane maggiori del nord Italia. Queste caratteristiche del territorio, risultano essere ancor più vantaggiose oggi, in relazione alle trasformazioni del sistema economico nazionale con, in particolare, la terziarizzazione dell'economia, lo sviluppo delle piccole e medie imprese, un accresciuto ruolo della formazione e della ricerca.

Di seguito, vengono effettuate alcune considerazioni quantitative più specifiche in relazione alle dinamiche demografiche, rilevate da un'indagine condotta dal Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale dell'Università degli studi di Trento e confluita nell'Allegato FIV del PUP. Tale indagine, basata sulla nuova divisione amministrativa del Trentino in "territori", fa emergere una distribuzione poco omogenea della popolazione all'interno del territorio provinciale. Due "territori" (la Val d'Adige, che comprende Trento ed i comuni limitrofi, e la Vallagarina), raccolgono quasi il 40 per cento della popolazione. Altre aree, invece, pesano demograficamente in misura estremamente ridotta, giungendo in un caso (Folgaria, Lavarone e Luserna) al di sotto dell'1 per cento della popolazione provinciale.

L'asta dell'Adige, dunque, continua a concentrare la maggior parte della popolazione provinciale. Tuttavia, dalla lettura delle dinamiche demografiche, si evidenzia anche che il saldo demografico è positivo in quasi tutti i territori. Nell'arco di tempo di 50 anni, dal 1951 al 2001, il Trentino è cresciuto di oltre 82.000 abitanti, passando da quasi 395.000 ad oltre 477.000 residenti, con un incremento pari a circa il 21 per cento. In particolare, una forte ripresa demografica può essere osservata nel decennio tra il 1991 ed il 2001. L'area urbana di Trento ha visto nel corso degli ultimi cinquanta anni la crescita maggiore, seguono gli altri territori lungo l'asta dell'Adige (dal 1951 al 1991 la popolazione del territorio della Val d'Adige è cresciuta di oltre il 64 per cento), la Rotaliana e la Vallagarina, che hanno attirato popolazione dalle valli laterali attraverso l'offerta di opportunità di lavoro. Tassi di crescita elevati hanno interessato anche l'Alto Garda, che ha un'economia fortemente differenziata, ed il polo turistico della Valle di

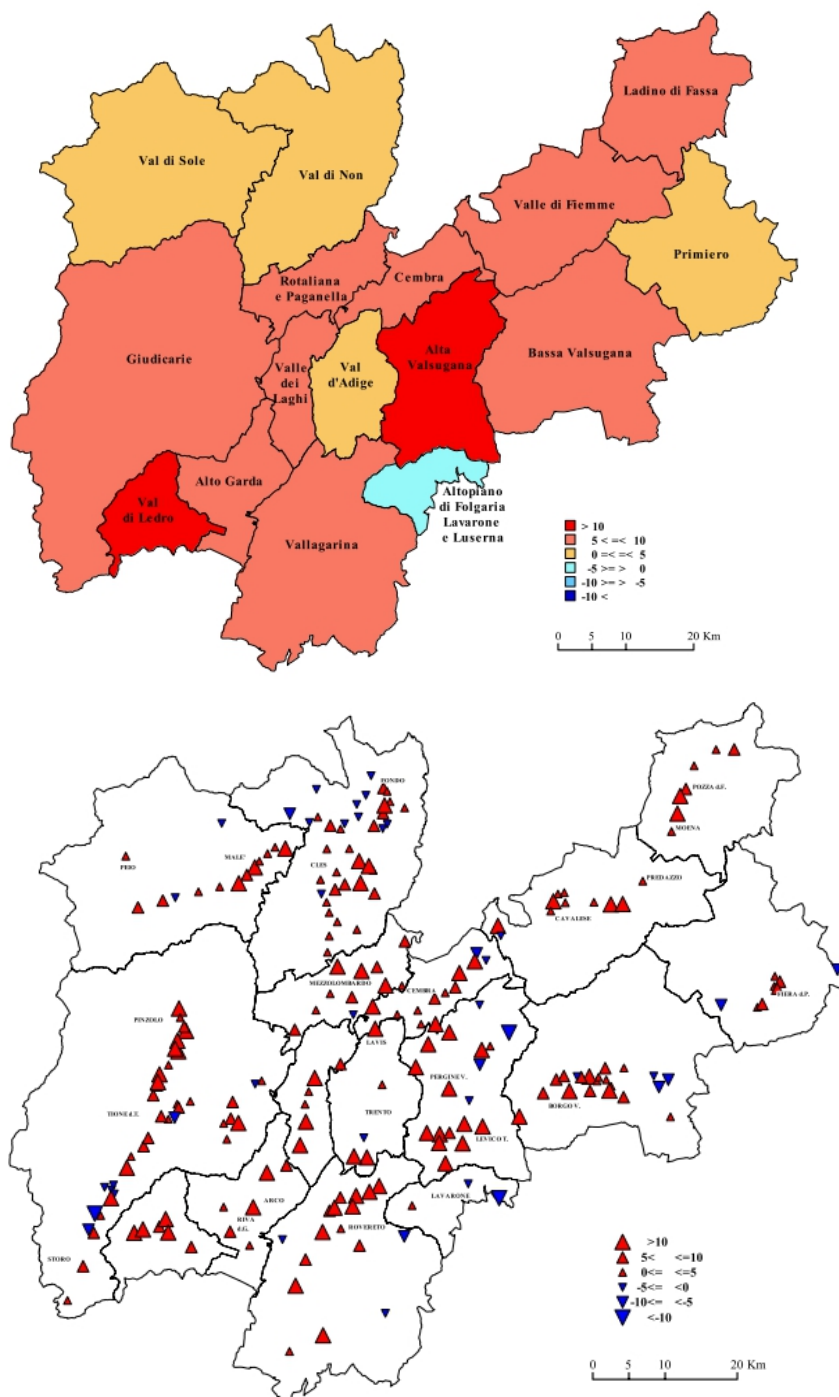
Fassa. L'Alta Valsugana, poi, ha anch'essa drenato popolazione dai piccoli comuni circostanti ed ha raccolto flussi di decentramento da Trento, grazie all'offerta di lavoro e di residenza. Negli anni '90, poi, si registrano un ulteriore rafforzamento ed estensione dei processi di periferizzazione ed una crescita diffusa in tutto il Trentino, con l'unica eccezione dell'altipiano di Folgaria, Lavarone e Luserna.



Variazione della popolazione residente per territorio dal 1951 al 2001 (Fonte: Allegato FIV del PUP del 2007, p.16)

Quanto alle dinamiche dei comuni nel corso dei dieci anni che vanno dal 1993 al 2003, lo studio del DICA riporta che quelli in crescita sono stati 188. Di questi, 9 comuni sono cresciuti oltre il 20 per cento (ma si tratta di piccoli centri), 58 oltre il 10 per cento. Quelli in decremento, invece, sono stati 35: di questi, 23 comuni sono decresciuti fino al 5 per cento, 7 fino al 10 per cento, 5 fino al 20 per cento (tra i quali Luserna, Palù del Fersina, Garniga Terme, Bieno). I centri urbani superiori ai 5.000 abitanti sono in tutto 12 e sono collocati prevalentemente lungo l'asta dell'Adige (6), nell'Alto Garda (2), in

Alta Valsugana (2), in Bassa Valsugana (1), in Valle di Non (1). In tali comuni si rileva una crescita in sintonia con quella provinciale e il loro peso complessivo è rimasto sostanzialmente stabile. In particolare, le due città di Trento e Rovereto, la cui popolazione è pari a circa il 30% del totale provinciale, hanno un peso di grande rilievo.



Variazioni demografiche per territorio e centri comunali negli anni '90

(Fonte: Allegato FIV del PUP 2007, p.20)

Sintetizzando, l'asse demografico portante della Provincia è rappresentato dalla valle dell'Adige (Val d'Adige e Vallagarina) e dai due sistemi laterali ad essa maggiormente connessi, l'Alto Garda e l'Alta Valsugana. Si tratta di quattro "territori" che raccolgono oggi oltre la metà della popolazione provinciale. Il cuore di tale sistema è rappresentato dall'area urbana di Trento, dove si concentra quasi un quarto degli abitanti del Trentino. Tuttavia, si registra generalmente una crescita demografica diffusa in tutta la Provincia. Il quadro fin qui descritto conferma che le previsioni dei Piani Urbanistici Provinciali del 1967 e del 1987 si sono realizzate, dando prova altresì che la pianificazione urbanistica provinciale ha avuto la capacità di indirizzare in buona parte le dinamiche territoriali.

La struttura insediativa policentrica e diffusa, impostata dal PUP del '67, infatti, caratterizza ancora oggi il sistema insediativo Trentino, come dimostra l'indicatore "punteggio delle funzioni di centralità urbana per comune", descritto nell'allegato A del PUP (p.61). Tale indicatore misura la "funzione urbana" sulla base delle attività terziarie, sia pubbliche che private, rilevate dal censimento dell'industria e dei servizi 2001, e delle informazioni fornite dal servizio statistica della Provincia autonoma di Trento. Tale indicatore, dunque, definisce la gerarchia urbana provinciale sulla base della dotazione funzionale di ogni comune.

Sintetizzando, tale indicatore, applicato al territorio Trentino, evidenzia un numero esiguo di centri con un forte ruolo urbano (Trento, Rovereto e Riva del Garda), seguiti da un numero ristretto di centri con funzioni locali e quindi un numero esteso di centri privi di una particolare funzione.

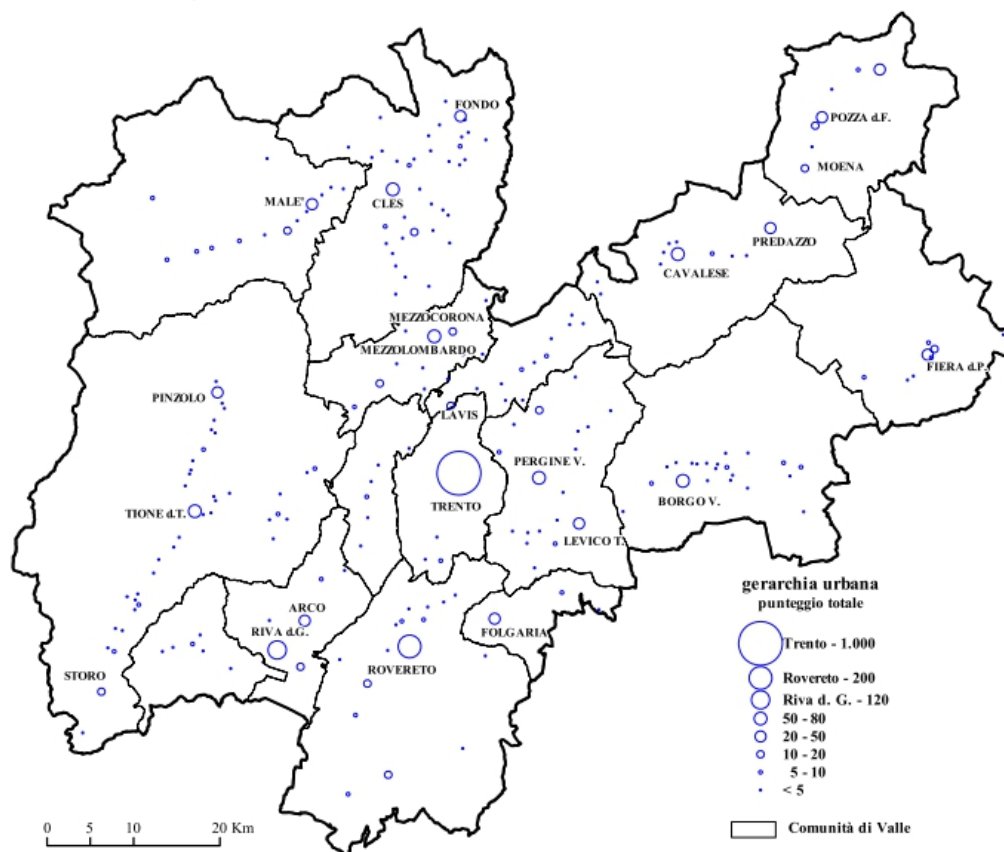
Dalla tabella e dall'immagine riportate di seguito, risulta evidente come il sistema insediativo Trentino sia caratterizzato da una marcata concentrazione gerarchica. Gran parte delle dotazioni, dei servizi e delle attività di tipo urbano si concentrano a Trento, Rovereto e nella conurbazione di Riva del Garda e Arco. Le politiche territoriali, poi, di localizzazione dei servizi, della pubblica amministrazione e di sostegno alle attività produttive hanno sostenuto la formazione di sistemi comprensoriali organizzati attorno a un centro di riferimento, dove sono state collocate funzioni di livello intermedio. Tali centri di comprensorio (Malè, Cles, Cavalese, Borgo Valsugana, Pergine Valsugana, Tione, Fiera di Primiero, Pozza di Fassa), svolgono pienamente una funzione urbana nei rispettivi ambiti territoriali di riferimento, così come alcuni centri sedi di strutture ospedaliere (Arco e Mezzolombardo). Lo sviluppo turistico e di alcuni settori con una specifica localizzazione, poi, ha consentito di dotare molte vallate di attrezzature

ricettive, sportive e commerciali di livello superiore, elevando il rango dei propri centri urbani: un esempio è la dotazione di attrezzature di Cavalese rispetto alla Valle di Fiemme.

COMUNE	Punt. standard	Punt. grezzo	P.A.	Istruz.	Sanità	Giustizia	P.S.	Ricett. Tur.	Comm.	Terziario	Cultura Tempo Libero
Centri urbani di livello provinciale											
Trento	1000	374	699	470	183	675	395	99	254	388	201
Rovereto	200	75	33	90	78	104	101	28	76	103	61
Centri urbani di livello sovralocale											
Riva del Garda	102	45	29	26	29	32	71	47	49	46	61
Cavalese	80	30	33	11	45	32	71	14	12	9	42
Cles	74	28	33	25	47	32	46	8	27	20	11
Borgo Valsugana	66	25	33	20	46	32	46	7	17	12	11
Tione di Trento	62	23	33	28	45	32	32	5	11	15	9
Pergine Valsugana	61	23	18	17	26	12	20	22	31	28	32
Arco	56	17	4	11	47	0	1	20	31	29	17
Mezzolombardo	54	20	25	12	41	12	32	7	22	16	16
Malè	37	14	14	5	13	12	45	8	7	8	12
Centri di gravitazione locale											
Pinzolo	30	11	0	6	14	0	1	36	15	14	16
Levico Terme	26	10	0	21	15	0	1	23	11	7	11
Fiera di Primiero	24	9	14	7	2	12	12	5	6	9	14
Fondo	23	9	13	3	12	12	20	4	4	4	6
Canazei	23	9	0	1	2	0	1	36	8	6	23
Predazzo	22	8	4	5	13	0	1	15	12	6	20
Pozza di Fassa	22	8	5	7	12	0	19	19	5	3	6
Folgaria	22	8	0	3	12	0	1	25	8	8	17
Lavis	20	7	0	3	3	0	1	6	31	15	7
Ala	20	7	0	3	19	0	1	6	10	5	21
Mori	17	7	0	3	15	0	1	5	17	10	7
Baselga di Piné	16	6	4	3	8	0	1	11	9	5	14
Moena	16	6	0	3	2	0	1	24	7	6	10
Tonadico	16	6	0	1	10	0	19	7	1	3	12
Andalo	15	6	0	3	7	0	1	23	6	5	6
Nago - Torbole	13	5	0	1	2	0	1	23	6	5	6
Dimaro	12	4	4	1	1	0	0	17	4	4	7
Vigo di Fassa	11	4	0	3	1	0	1	14	4	2	10
Mezzocorona	10	4	0	3	3	0	0	4	12	5	9
Storo	10	4	4	3	7	0	1	4	7	7	1
Taio	10	4	0	3	8	0	1	2	5	3	13
Vermiglio	10	4	0	1	3	0	1	15	4	5	4
Lavarone	10	4	0	3	1	0	1	13	2	2	10
Siror	10	4	0	1	1	0	0	20	5	2	3
Tesero	10	4	0	7	1	0	0	8	7	3	6
San Michele a/A.	10	4	0	11	2	0	1	3	6	3	7

Punteggio delle funzioni di centralità urbana per comune

(Fonte: Allegato A del PUP, p.61)



Gerarchia urbana e territori (Fonte: Allegato FIV del PUP, p.25)

Passando dall'analisi dell'organizzazione gerarchica del sistema insediativo provinciale, a quella dei sistemi urbani locali, si può notare in primo luogo come i centri urbani principali (Trento, Rovereto e la conurbazione Arco-Riva del Garda), producano un effetto gravitativo sui centri limitrofi a causa della forte concentrazione dei servizi pubblici.

I comuni che circondano Trento, poi, da un lato accolgono le attività delocalizzate dal centro urbano principale, e dall'altro costituiscono un polo di riferimento per altri sistemi urbani locali. Si tratta, ad esempio, di Lavis, centro urbano di riferimento per la Valle di Cembra; di Pergine Valsugana, che svolge un ruolo di rilievo per il comprensorio dell'Alta Valsugana; di Mezzolombardo, che rappresenta il maggior riferimento per la piana Rotaliana. Attorno a Rovereto, invece, non si notano centri in grado di svolgere un ruolo autonomo significativo.

I centri della seconda fascia, invece, svolgono un ruolo locale e coincidono in gran parte con i centri di comprensorio. Si tratta di Malè, Cles, Mezzolombardo, Cavalese, Borgo Valsugana, Pergine Valsugana e Tione. Da questo quadro restano esclusi, tra i centri di

comprensorio, Fiera di Primiero e Pozza di Fassa, che si collocano nella fascia immediatamente successiva, mentre trova posto Mezzolombardo, che svolge un ruolo centrale nella piana Rotaliana. I centri della seconda fascia sono tutti nodi di gravitazione per i rispettivi sistemi locali del lavoro. Questa considerazione vale per alcuni centri turistici importanti, come Cavalese in Valle di Fiemme o molti dei centri della Valle di Fassa. Ma anche la presenza di sedi amministrative e l'offerta di servizi, soprattutto pubblici, elevano di rango alcuni centri quali Fiera del Primiero e Borgo Valsugana, in Bassa Valsugana e Tesino.

L'indicatore "punteggio delle funzioni di centralità urbana per comune", dunque, dimostra che ancora oggi permane la struttura urbana gerarchica, organizzata secondo comprensori (oggi denominati "territori"), in cui i "centri di comprensorio" svolgono funzioni urbane a livello locale, mentre Trento si propone come "città guida" con funzioni sovralocali. Questo, a dimostrazione della stabilità del sistema insediativo strutturato nel 1967, e della sua adattabilità ai profondi cambiamenti di contesto avvenuti negli ultimi 50 anni.

Se la struttura policentrica rimane, è anche vero che i processi di trasformazione e le dinamiche insediative in atto a scala globale sono riscontrabili anche in Trentino.

Le profonde trasformazioni economico-produttive, sociali, culturali e, non ultimo, tecnologiche, che hanno investito il nostro paese negli ultimi venti anni, infatti, sono state accompagnate dall'emergere di un nuovo modello di sviluppo territoriale, il "sistema urbano reticolare" (Dematteis, 1997). Questo sistema, già diffuso a livello europeo, si è manifestato più recentemente anche in Italia e quasi esclusivamente nelle regioni centro-settentrionali: in quelle porzioni di territorio nazionale, cioè, interessate da una ristrutturazione socio-economica secondo trend europei.

In tali contesti, le città storiche, compatte, mantengono il loro potere catalizzatore per quanto riguarda "i servizi di eccellenza", ossia le funzioni organizzative, gestionali ed amministrative. Esse diventano, però, i nodi di un esteso sistema urbano che "esplode" su un territorio molto più vasto di quello compreso dalle aree metropolitane italiane fino agli anni '80. L'espansione urbana avviene secondo un modello insediativo "disperso" (*urban sprawl*), in cui il suolo viene divorato da uno sviluppo immobiliare caratterizzato da una bassissima densità edilizia, e dalla costruzione di frammenti urbani segregati dal punto di vista sociale e funzionale. Si determina, dunque, una nuova gerarchia urbana/metropolitana costituita da nuclei compatti (i centri) ed esplosione territoriale (la periferia).

Questa nuova struttura territoriale si costituisce attraverso l'autorganizzazione delle funzioni sulla base dell'infrastruttura storica ed indipendentemente dalle forme di governo. Tuttavia, sarebbe più corretto affermare che essa è il prodotto della *deregulation* e della volontaria assenza di governo del territorio (Camagni et al., 2002). Quando si parla del fenomeno della dispersione territoriale, infatti, ci si riferisce generalmente ad un modello di sviluppo immobiliare in cui le scelte insediative vengono determinate secondo logiche di mercato oppure sulla base di una razionalità individuale (bassi costi insediativi, presenza di spazi verdi, quartieri più sicuri e comunità più omogenee), che molto spesso sono in aperto contrasto con un uso del territorio sostenibile e vantaggioso per la collettività.

Soprattutto in quei contesti in cui il fenomeno della dispersione insediativa è ormai di più antica formazione, viene ampiamente riconosciuta l'insostenibilità di questo modello di espansione urbana, a causa degli altissimi impatti sociali, economici ed ambientali che produce. La bassa densità è, infatti, causa di un elevato consumo di suolo, risorsa non rinnovabile, la cui frammentazione ed urbanizzazione hanno, altresì, un impatto ambientale devastante. A ciò si aggiungono l'aumento esponenziale di uso del mezzo di trasporto privato, del traffico e dell'inquinamento che ne consegue. Dal punto di vista strettamente economico, poi, si è valutato che i costi che la città dispersa scarica sulla collettività, in termini di infrastrutture e servizi urbani, sono molto più alti di quelli della città compatta. La diffusione della tipologia abitativa monofamiliare e la segregazione sociale del territorio, generano una perdita del senso di comunità e di coesione sociale, nonché l'insorgere di comportamenti individualisti, come la "privatopia", ossia l'utopia di crearsi un'isola privata, il desiderio di esclusione sociale. Il territorio, nel suo complesso, viene sfigurato e colonizzato dai "non luoghi", in un vero e proprio "bricolage urbanistico" in cui si stentano ad individuare elementi di qualità urbana.

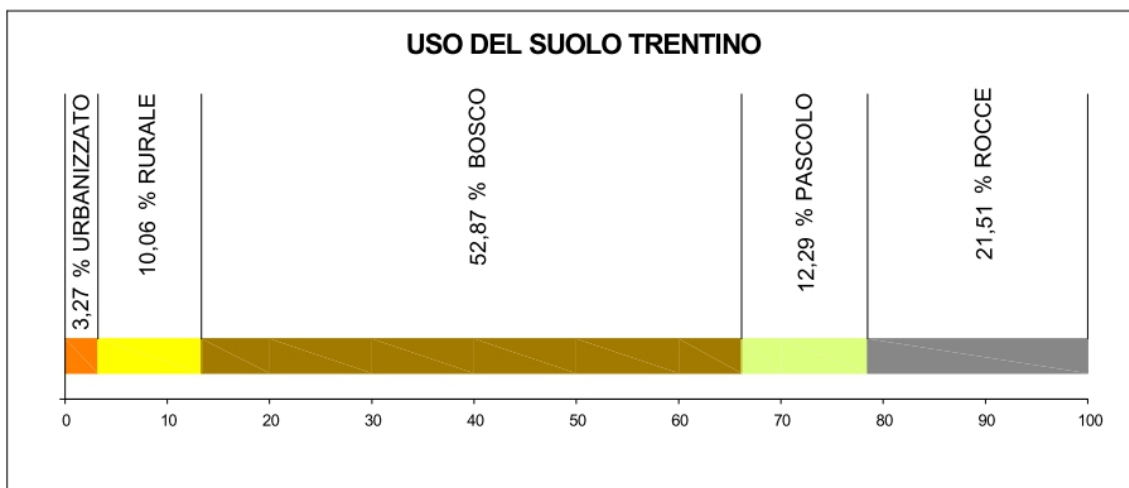
A livello europeo, la "città dispersa" diventa l'archetipo della città insostenibile, a cui si tenta di ovviare attraverso l'emanazione di linee di indirizzo che indichino chiaramente la necessità di contenere la dispersione urbana ed il consumo di uso del suolo. Linee di indirizzo contenute nel "Libro verde sull'ambiente urbano" del 1990 e nel "Documento di strategie per l'ambiente urbano" del 2004, e che le amministrazioni regionali, provinciali e comunali più lungimiranti stanno assumendo anche in Italia. Alla base delle politiche di gestione e correzione delle tendenze dell'attuale sviluppo urbano/territoriale e del mercato immobiliare nel contesto italiano, troviamo in primo

luogo la necessità di una pianificazione di area vasta, ossia ad un livello amministrativo e ad una scala territoriale adeguati a governare le dimensioni del fenomeno in atto.

Le nuove dinamiche insediative descritte, sintetizzabili attraverso le categorie dello “sviluppo urbano reticolare” e della “dispersione insediativa”, si manifestano anche in Trentino. Qui l’incremento di popolazione ed il consumo di suolo hanno interessato, dal punto di vista territoriale, tanto le aree più dinamiche dal punto di vista economico (i centri urbani che offrono posti di lavoro), quanto quelle periurbane, con processi di suburbanizzazione e di diffusione insediativa, in particolare residenziale. Soltanto alcuni centri caratterizzati da forte marginalità geografica sono rimasti esclusi da tale tendenza. Si evidenzia come questa situazione sia il prodotto delle politiche territoriali ed urbanistiche locali, non ultimo della disponibilità di aree edificabili resa attraverso il dimensionamento dei piani regolatori.

Come conseguenza di tali dinamiche insediative, oggi in Trentino può ritenersi “urbano” non solo il territorio occupato dai centri principali, secondari e terziari, ma anche tutto il territorio che in maniera reticolare collega questi centri. Ciò si traduce, data la particolare fisiografia del territorio provinciale, con l’urbanizzazione della quasi totalità delle valli, che presentano una costellazione di insediamenti storici e di espansioni pianificate principalmente negli anni ’60 e ’70, immersi in una scia di urbanizzazione a bassa densità, avvenuta negli ultimi 30 anni e caratterizzata dalla diffusione di residenze e attività produttive. Le infrastrutture dei trasporti (prevalentemente assi stradali) rivestono un ruolo fondamentale nella contemporanea organizzazione del territorio provinciale.

Dal grafico sottostante emerge chiaramente come in Trentino, a differenza del resto del territorio nazionale, la percentuale di aree urbanizzate (3,27%) sia minima rispetto a quelle destinate all’agricoltura, al pascolo, ai boschi, oppure alle aree tradizionalmente definite “improduttive”, ossia quelle rocciose d’alta quota. Ciò è dovuto sicuramente alla particolare morfologia del territorio alpino, che presenta una percentuale considerevole di aree con caratteristiche inadatte all’insediamento umano. Questo si sviluppa, come visto, principalmente nei fondovalle, dove è in atto la sottrazione continua di aree destinate ad uso agricolo, che vengono progressivamente investite dall’urbanizzazione.



Fonte: Allegato FI del PUP 2007.

Il Piano Urbanistico Provinciale del 2007 riconosce questi fenomeni e sottolinea la criticità di alcuni trend insediativi in atto sul territorio:

- Modelli di sviluppo basati sull'utilizzazione poco "sostenibile" delle risorse naturali. Questi dipendono sostanzialmente dal progredire di fattori sociali ed economici che determinano una crescente domanda di spazio fisico, di risorse naturali, di territorio in genere. Anche la dispersione insediativa, ed il crescente consumo di suolo, rientrano in questa categoria.
- Assenza di un governo pubblico che sappia esprimere ed attuare un preciso orientamento integrato e strategico, guidando le energie private nella direzione in cui creazione di ricchezza individuale e sviluppo collettivo di lungo termine sono coniugati.
- Forte pressione abitativa. A parte l'incremento demografico descritto precedentemente, il Trentino appare segnato da alcuni fenomeni di carattere generale, che incidono direttamente sul fabbisogno abitativo e sulla sua distribuzione geografica: l'aumento della durata media della vita, la riduzione del numero medio di membri per famiglia, lo sviluppo dell'immigrazione e le limitate forme di incremento demografico negli abitati in cui si sono concentrate maggiori funzioni territoriali.
- Espansione del turismo residenziale. Alla pressione abitativa descritta nel punto precedente, si è aggiunta, nel settore abitativo, quella determinata dalla diffusione degli alloggi per il tempo libero e vacanze. Questa ha già raggiunto un livello di criticità tale da non rendere ammissibile un suo ulteriore incremento. Da qui, la

necessità di riequilibrare gli usi residenziali del territorio non solo relativamente al mercato delle abitazioni per i residenti, ma anche a quello generato dai flussi turistici.

Il riconoscimento e l'analisi di tali fenomeni insediativi critici, è alla base della formulazione dei principi guida del nuovo Piano Urbanistico Provinciale, e delle linee strategiche proposte al fine di individuare parametri per il corretto dimensionamento dei piani locali.

3.3 Linee strategiche e obiettivi del piano

In coerenza con l'adozione del paradigma dello sviluppo sostenibile, e alla luce dei trend insediativi critici sopra esposti, il nuovo piano urbanistico della Provincia autonoma di Trento si configura come cornice strategica per la definizione di linee di azione rispetto al contesto territoriale. L'obiettivo generico è quello di perseguire uno sviluppo sostenibile, concertato e condiviso del territorio e delle comunità che lo abitano.

Le cinque principali "linee strategiche" indicate dal PUP, risultano essere le seguenti:

1. Sviluppo centrato sulla qualità e non sulla quantità. Questa indicazione è da tener conto, in primo luogo, nell'ipotesi di un'ulteriore espansione urbana che. Questa, dove resa assolutamente necessaria, deve tener conto ad esempio del carico territoriale, della riconfigurazione delle connessioni tra insediamenti e territorio, del rafforzamento delle condizioni fisiche di inclusione sociale. Incentrare lo sviluppo sulla "qualità", poi, viene inteso anche come ricerca dell'eccellenza diffusa, ossia come miglioramento generale delle condizioni del territorio. In quest'ottica, poi, si propone l'identificazione di alcuni "progetti bandiera" caratterizzati da molteplici obiettivi e finalizzati ad aumentare l'attrattività del territorio.
2. Il territorio come luogo di integrazione di attori, vocazioni, attività. Il Trentino aspira a diventare il luogo dove le istituzioni, le comunità locali, i sistemi sociali e produttivi, la "geografia naturale", sviluppano un intreccio positivo che produce risorse per i singoli e la collettività. In questo senso, il piano urbanistico provinciale sostiene il recupero e la valorizzazione dell'identità storico, ambientale, culturale e sociale del Trentino. Tale valorizzazione delle identità locali viene intesa non come fattore di chiusura, ma come presupposto della crescita, condizione di

consolidamento del sistema sociale della Provincia e di caratterizzazione della sua offerta territoriale anche a livello internazionale.

3. Sviluppo delle vocazioni territoriali vincenti. Il piano urbanistico provinciale intende porre in evidenza e valorizzare gli aspetti ambientali e paesaggistici che hanno rilievo nel caratterizzare l'identità del Trentino e dei suoi territori. Questo orientamento, che è alla base della “visione” generale del piano, presuppone la ricerca di uno sviluppo economico basato sulla valorizzazione delle risorse locali e sul rafforzamento delle competenze progettuali e gestionali degli attori del territorio, che ne verificano e articolano le specificazioni nei singoli contesti.
4. Integrazione interna ed esterna. Si intende rafforzare la posizione socio-culturale ed economico-produttiva del sistema territoriale del Trentino all'interno dei macrosistemi internazionali. Questo obiettivo richiede una politica delle infrastrutture, in particolare per i trasporti e le comunicazioni, tesa a rafforzare l'integrazione della Provincia con le altre regioni d'Europa, in particolare del quadrante centro-orientale. Anche le connessioni interne, e specificamente quelle tra aree maggiormente attrattive e aree periferiche, rientrano in questa strategia.
5. Crescita equilibrata del territorio. In particolare, seguendo la riforma già avviata della politica della casa, si mira ad indirizzare le singole scelte insediative verso il sistema delle “polarità urbane”. Questo si basa sulla coerente selezione dei centri urbani su cui innestare politiche espansive e su un'attenta riflessione riguardo le condizioni di riutilizzo del patrimonio edilizio sparso. Una delle missioni principali del piano, infatti, risulta essere la riduzione di consumo di suolo.

Tali linee strategiche si traducono in diverse azioni. Tra quelle maggiormente inerenti la trattazione di questa ricerca, troviamo in primo luogo l'applicazione del principio di sussidiarietà a seguito della riforma istituzionale e della nuova legge urbanistica provinciale, che prevedono la delega di molte attività di pianificazione e gestione territoriale agli enti sottordinati (i “territori” e i comuni). Inoltre, le azioni di disciplina urbanistica della casa e quelle relativa alla gestione della risorsa paesaggio subiscono innovazioni considerevoli sul piano culturale, metodologico e normativo.

3.4 Ridefinizione del ruolo del PUP a seguito della riforma istituzionale e della nuova legge urbanistica provinciale

Rispetto al PUP del 1987, si assiste ad una evoluzione considerevole sia dell'assetto amministrativo, sia della legislazione urbanistica del Trentino.

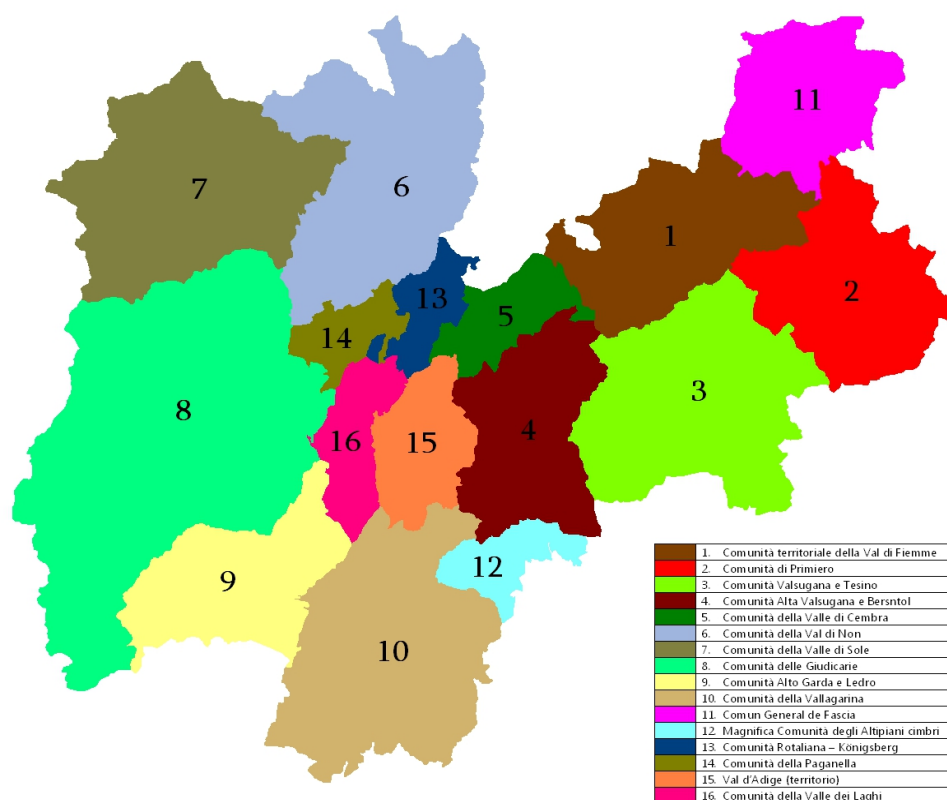
L'adozione del principio di sussidiarietà si traduce, in primo luogo, in una riforma istituzionale che ridefinisce i livelli amministrativi in Trentino, le loro competenze e le relazioni tra questi. A tal proposito, un'importante innovazione legislativa consiste nell'istituzione dei "territori", ambiti territoriali intermedi tra provincia e comuni, che sostituiscono i precedenti ambiti amministrativi dei comprensori.

Come previsto dall'articolo 12 della l.p. 3/2006, l'individuazione dei territori è stata effettuata mediante l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali, sulla base dei criteri previsti dalla legge regionale di ordinamento dei comuni. Tra questi criteri, troviamo: omogeneità o positiva integrazione delle caratteristiche geografiche e socio-economiche; sufficiente grado di identificazione e comunanza nelle caratteristiche etnico-linguistiche e nelle tradizioni storico-culturali della popolazione; dimensione degli ambiti territoriali idonea ad assicurare l'esercizio delle funzioni e l'organizzazione dei servizi a livelli adeguati di economicità ed efficacia. Di seguito, vengono riportati i "territori" corrispondenti a 16 comunità, che sono stati individuati nel gennaio 2007, con la conferma da parte del Consiglio delle autonomie locali nel maggio 2007.

1. Valle di Fiemme
2. Primiero
3. Bassa Valsugana
4. Alta Valsugana
5. Cembra
6. Val di Non
7. Val di Sole
8. Giudicarie
9. Alto Garda e Ledro
10. Vallagarina
11. Ladino di Fassa
12. Altopiano di Folgaria, Lavarone e Luserna
13. Rotaliana
14. Paganella

15. Val d'Adige

16. Valle dei Laghi.



Mappa dei territori

Dal punto di vista della divisione amministrativa, i confini dei “territori” periferici ricalcano sostanzialmente quelli dei comprensori, mentre quelli situati lungo l’asta dell’Adige hanno visto alcuni comprensori scorporarsi in più “territori”.

Quello che cambia maggiormente, invece, è la “missione” delle nuove unità amministrative. I comprensori, infatti, attraverso i piani comprensoriali, avevano maturato una visione di insieme a scala sovracomunale ed avevano fornito un quadro di regole di uso del suolo ai piani regolatori dei singoli comuni. Avevano svolto, cioè, una funzione per lo più tecnico-amministrativa e di gestione, che aveva fatto emergere nel tempo i limiti e le criticità dei piani comprensoriali. Questi, infatti, erano diventati principalmente il luogo della contrattazione tra le diverse amministrazioni. Un’impostazione, questa, che aveva portato al sovradimensionamento, piuttosto che alla razionalizzazione, delle previsioni residenziali, nonché alla moltiplicazione delle aree produttive e di quelle per servizi e attrezzature pubbliche. Con l’istituzione dei territori,

invece, si tenta di ovviare a questo fenomeno, pur ribadendo la necessità di un ambito istituzionale che possa occuparsi della pianificazione d'area vasta. I territori delle comunità, infatti, ricoprono un ruolo cruciale in un quadro di governo del territorio, che vede sempre più forte l'esigenza di un raccordo tra la dimensione provinciale e quella dei piccoli comuni della montagna trentina. Si riconosce, inoltre, la necessità di rafforzare il ruolo delle comunità locali nell'elaborazione di strategie per lo sviluppo sostenibile.

I territori vengono assunti come riferimento, per quanto di loro competenza, dal nuovo piano urbanistico provinciale. Decisiva importanza assume la dimensione degli ambiti territoriali rispetto ai compiti di:

- delineare la programmazione a livello locale;
- tradurre le scelte dello sviluppo in termini urbanistici;
- gestire efficacemente le funzioni di cui all'articolo 8 della l.p. 3/2006: programmazione economica locale, azioni d'interesse locale in materia di incremento della produzione industriale, sviluppo della montagna, agricoltura, turismo e commercio, infrastrutture di interesse locale a carattere sovracomunale, ciclo dell'acqua, ciclo dei rifiuti, trasporto locale, distribuzione dell'energia.

In sintonia con la riforma istituzionale, poi, la programmazione territoriale ridisegna gli strumenti di governo del territorio. Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1439 del 6 luglio 2007 è stato approvato il disegno di legge n. 253 concernente "Pianificazione urbanistica e governo del territorio". Si tratta della revisione della legge urbanistica provinciale, dopo 16 anni dall'entrata in vigore della legge provinciale n.22/1991.

La nuova legge urbanistica ridefinisce il sistema della pianificazione provinciale su tre livelli:

- il piano urbanistico provinciale (PUP);
- il piano territoriale della comunità (PTC);
- il piano regolatore generale (PRG) e i piani dei parchi provinciali.

Il Piano Urbanistico Provinciale si configura pertanto, in tale cornice istituzionale, come strumento generale di coordinamento territoriale e di disciplina delle invariante, componenti del territorio a carattere permanente, nonché delle reti ambientali e infrastrutturali. Vengono adesso devolute agli enti sottordinati, dunque, molte delle funzioni che nei PUP precedenti facevano capo all'organo provinciale e, in particolare, quelle più prescrittive (fatta eccezione per le invariante di piano). Di conseguenza, il

nuovo PUP assume sostanzialmente una funzione di indirizzo e di raccordo per i piani subordinati. Con un'inversione di tendenza rispetto ai PUP precedenti, poi, la pianificazione attuativa passa dai comprensori (adesso denominati "territori") ai comuni. Con l'approvazione della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino", la Provincia autonoma di Trento ha disegnato "il nuovo assetto dei rapporti istituzionali attraverso un significativo trasferimento di funzioni della Provincia e dei comprensori ai comuni, rispondendo all'obiettivo di valorizzare le peculiarità storiche, economiche e culturali locali e insieme assicurare il principio di adeguatezza ed efficacia dell'azione amministrativa."

I piani urbanistici di livello intermedio assumono competenze definite alla scala di area vasta, delineando gli aspetti strutturali relativamente al territorio delle comunità previste dalla legge di riforma istituzionale. A tal proposito diventa centrale l' "accordo di programma quadro" - assunto ai sensi dell'articolo 8, comma 10, della l.p. 3/2006 - che è finalizzato ad esprimere le linee strategiche di governo del territorio da parte delle comunità e i criteri di attuazione dei programmi e dei progetti. Esso costituisce la chiave dell'azione integrata, alla quale partecipano le comunità e i comuni, ivi compresi i soggetti pubblici e privati che rappresentino significativi interessi di natura socio-economica o ambientale, nonché la Provincia con funzioni di supporto mediante la messa a disposizione dei dati conoscitivi del sistema informativo ambientale e territoriale. I piani territoriali delle comunità, dunque, sono il nuovo strumento pianificatorio che, a livello delle comunità, rappresenterà per i piani regolatori comunali il riferimento per gli aspetti strutturali e sovralocali. Ciò comporta la ridefinizione dei contenuti e delle procedure della pianificazione comunale, che si occupa adesso degli aspetti insediativi e direttamente operativi.

Le innovazioni nel governo del territorio in Trentino sopra descritte, dunque, modificano il tradizionale rapporto gerarchico-piramidale tra livelli di pianificazione e relativi piani. Viene introdotto, invece, un modello interattivo, alla cui base troviamo i principi di cooperazione interistituzionale, di partecipazione e consultazione della società civile, e di negoziazione e partenariato con i soggetti economici locali. L'insieme di queste innovazioni, delinea un sistema di pianificazione di tipo cooperativo, partenariale, con flussi top-down e bottom-up che si integrano a vicenda. Quella che si va delineando è una ristrutturazione del rapporto governo locale/pianificazione urbanistica orientata alla promozione dello sviluppo locale.

Questa nuova impostazione del PUP risente dei cambiamenti avvenuti nella cultura e nella pratica urbanistica in Italia, ma soprattutto del recepimento della normativa europea e del dibattito internazionale. Emergono, ad esempio, la rinnovata attenzione alla pianificazione d'area vasta, la necessità di costruire una visione strategica per lo sviluppo urbano e territoriale e l'introduzione di strumenti e procedure di pianificazione di tipo "interattivo".

Il nuovo PUP del Trentino, seguendo queste tendenze, si configura in primo luogo come un "piano territoriale strategico", volto alla formazione di una "visione strategica condivisa" di sviluppo, in cui si privilegiano gli aspetti di indirizzo e di supporto conoscitivo per la pianificazione territoriale e locale, rispetto a quelli prescrittivi e di immediata applicazione. Nella fase storica attuale, infatti, la costruzione di un quadro strategico di riferimento è di fondamentale importanza per poter scegliere in maniera consapevole lo scenario di trasformazione territoriale preferibile e poterne indirizzare lo sviluppo. Per usare una definizione di Maria Cristina Gibelli (2003) relativa alla pianificazione strategica di terza generazione, possiamo parlare di un modello di piano "visionario e reticolare". Il termine "visionario" fa riferimento non solo alle esperienze di "*community visioning*", così come si sono andate affermando ad esempio negli Stati Uniti (*Oregon Model*), ma anche alle nuove tecniche di visualizzazione delle trasformazioni territoriali offerte dai Sistemi Informativi Territoriali. Il riferimento alla "rete", invece, si deve non solo al nuovo paradigma di organizzazione territoriale "reticolare" dei sistemi urbani, ma anche alla complessa rete degli attori locali che contribuiscono all'elaborazione delle visioni strategiche e all'implementazione dei piani. Giuseppe Fera (2003) definisce, invece, questa nuova generazione di piani come "pianificazione strategica comunitaria", mettendo in evidenza il ruolo fondamentale del piano come processo generatore di "coesione sociale", visto come condizione preliminare ed elemento propulsore fondamentale dello sviluppo urbano.

L'adozione della pianificazione strategica, nata in ambito aziendale, quale strumento per promuovere politiche urbane integrate e governare i processi di trasformazione della città e del territorio, è una pratica ormai consolidata da circa trenta anni di sperimentazioni nel contesto Europeo. La pianificazione urbanistica di tipo tradizionale, di carattere esclusivamente vincolistico-prescrittivo, era valida in un momento di forte pressione della domanda di utilizzo del territorio da parte delle attività produttive. Male si adatta, invece, alla fase attuale, il post-fordismo, in cui la deindustrializzazione e la trasformazione radicale del sistema socio-economico richiedono piuttosto la creazione

di una domanda di uso del suolo, laddove questa domanda non esiste più. La pianificazione strategica è stata, dunque, la risposta di molte amministrazioni locali europee alla crisi strutturale della città industriale. Più in generale, si può affermare che la pianificazione strategica è uno strumento che ha contribuito ad introdurre innovazioni in tema di pianificazione e sviluppo urbano e territoriale, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione del *visioning strategico*, di nuove forme di *governance* e di una maggiore aderenza ai temi dello sviluppo sostenibile e ad un approccio integrato intersettoriale e interscalare.

L'elaborazione di una visione e la proposizione di strategie per realizzarla, necessitano della messa in campo di forme di "pianificazione interattiva", ossia di cooperazione interistituzionale e di meccanismi di partecipazione delle comunità locali effettivamente includenti. L'obiettivo della coesione sociale, poi, implica un'apertura del processo decisionale a tutti quei soggetti che ne vengono generalmente esclusi, in base alle regole della pianificazione gerarchico-piramidale tradizionale. Collaborazione interistituzionale, negoziazione pubblico-privato e processi di partecipazione della società civile, sono alla base del nuovo modello di *governance* delineato dai piani di terza generazione. La formazione di una "visione strategica condivisa" di sviluppo da parte dei vari attori che compongono il *milieu* locale è altamente auspicabile nell'ottica di sviluppo locale "sostenibile", autocentrato e partecipato. Essa, inoltre, costituisce garanzia dell'efficacia e dell'attuabilità del piano.

Risulta evidente il carattere assolutamente operativo e contestuale di un siffatto modello di pianificazione, in cui i valori e le immagini del piano sono creati e forniti di senso in ogni contesto specifico.

Il nuovo PUP si caratterizza, poi, come un "piano-processo", il cui criterio chiave è quello della flessibilità, che si esplica attraverso due meccanismi principali:

- aggiornamento progressivo della disciplina degli elementi permanenti e delle reti ambientali e infrastrutturali individuati come "invarianti di piano";
- spostamento sui territori (ossia dalla dimensione provinciale al livello intermedio) di una quota importante di decisioni relative all'organizzazione del territorio e all'uso razionale delle risorse, secondo il principio di sussidiarietà responsabile.

Il criterio della flessibilità implica l'idea di un piano come "processo articolato nel tempo" e la necessità di introdurre meccanismi di autovalutazione nei piani. Quest'ultima è da intendersi come una metodologia di valutazione in base alla quale il pianificatore integra le considerazioni ambientali e socio-economiche nella fase di

elaborazione del piano, anche al fine di monitorare gli effetti significativi dell'attuazione del piano medesimo. La valutazione, infatti, ha anche funzione progettuale in quanto “si tratta di un'attività finalizzata a migliorare il processo decisionale che si esprime esponendo, rendendo visibile, informando i diversi attori sociali (oltre ai decisori) sulle modalità con le quali il piano è stato elaborato, sulle alternative esaminate, sugli scenari ipotizzabili, sulle connessioni tra il piano, il contesto ambientale, sociale e istituzionale” (Relazione illustrativa A del PUP, 2007: p.21). L'autovalutazione è disciplinata dall'art.6 della legge urbanistica provinciale, che prevede anche l'obbligo di accompagnare l'elaborazione del PUP durante tutte le sue fasi con la valutazione strategica e la valutazione di incidenza ambientale (ex-ante; in itinere; ex-post).

Fondamentale, poi, è l'aspetto della gestione e integrazione delle informazioni. I contenuti del PUP costituiscono la struttura fondamentale del SIAT, il sistema informativo ambientale e territoriale della Provincia autonoma di Trento. Questo è inteso non solo come database conoscitivo, ma anche come sistema complessivo di aggiornamento e validazione dei dati al fine di supportare l'attività decisionale nella pianificazione e gestione dell'ambiente e del territorio, sia in ambito locale che nel confronto con le politiche nazionali ed europee.

Gli enti competenti alla gestione del territorio, infatti, possono essere continuamente aggiornati circa le informazioni ambientali, territoriali, sociali ed economiche. Il SIAT, infatti, si configura come database territoriale soggetto a integrazione continua, mediante procedure di validazione definite nell'ambito della cabina di regia tecnico-amministrativa, istituita presso il dipartimento competente in materia di urbanistica della Provincia autonoma di Trento. Su tale database si fonda il quadro conoscitivo del PUP, che costituisce un riferimento permanente per motivare le scelte dei piani locali, per verificarne la coerenza e per controllarne l'efficacia.

Un ulteriore potenziamento del SIAT è costituito da un “interfaccia economica territoriale” (IET). Tale interfaccia è stato istituito per l'aggregazione dei dati socio-economici e territoriali su base georiferita, con l'obiettivo di integrare la pianificazione urbanistica (PUP) rispetto alla programmazione economica e sociale (PSP). Tale strumento guarda in particolare ad automatizzare la disponibilità di indicatori e dati statistici georiferiti necessari alla pianificazione, ponendosi a corredo dei dati forniti dal SIAT, in modo da supportare le strutture decentrate (comunità e comuni) e quelle della Provincia nelle azioni di governo e di monitoraggio della pianificazione territoriale.

Il SIAT ed il IET sono due sistemi informativi intesi, dunque, non solo come database conoscitivo ma come sistema complessivo di aggiornamento e validazione dei dati al fine di supportare l'attività decisionale.

3.5 La disciplina urbanistica della casa

Si è già visto come il Piano Urbanistico Provinciale del 2007 riconosca, tra i trend insediativi particolarmente critici in atto sul territorio, la forte pressione abitativa, determinata sia dall'incremento demografico e dalla trasformazione della cultura dell'abitare, sia dalla diffusione di alloggi per il tempo libero e vacanze.

Al fine di individuare parametri per il corretto dimensionamento dei piani locali, vengono assunti come contenuto sostanziale del piano urbanistico provinciale i provvedimenti amministrativi conseguenti alla l.p. 16/2005. Tale legge individua i “comuni ad alta tensione abitativa”, per i quali sono stabilite riserve di indici edificatori per edilizia abitativa pubblica, ed i “comuni ad alta concentrazione di alloggi per il tempo libero e vacanze”, per i quali è determinato il dimensionamento massimo degli interventi per nuova edilizia destinata al tempo libero.

La nuova politica provinciale della casa, intende dare maggiore risposta alle richieste abitative primarie provenienti dalla popolazione socialmente più vulnerabile, creare benefici sul sistema economico locale a seguito di un forte coinvolgimento dei soggetti privati, incidere infine sul mercato degli affitti per ottenere nel medio-lungo periodo ricadute positive per la generalità dei cittadini che ricorrono a un contratto di locazione.

Le politiche sociali sulla casa richiedono la certezza, la contestualità e la coerenza degli strumenti urbanistici. In questo senso, la l.p. n. 16 del 2005 ha introdotto tre istituti innovativi per affrontare la riforma in materia di politica della casa e il tema delle residenze per il tempo libero e vacanze: perequazione, politica della casa e disciplina della residenza. Il PUP, poi, indica le metodologie per l'introduzione di queste materie nell'insieme degli strumenti di pianificazione a valenza territoriale.

L'istituto della perequazione risponde alle sempre crescenti difficoltà dei comuni di adottare piani efficaci per lo sviluppo urbano sostenibile, in una prospettiva di progressiva riduzione delle risorse finanziarie. In questo quadro, la perequazione ha come obiettivi la realizzazione di un'equa distribuzione dei vantaggi e degli oneri delle scelte urbanistiche fra i proprietari delle aree, l'acquisizione gratuita dei suoli per la realizzazione delle opere pubbliche, il superamento della rigida zonizzazione a favore di

una maggiore flessibilità delle scelte urbanistiche. La perequazione, dunque, è uno strumento fornito ai comuni per equilibrare, almeno parzialmente, il diritto di edificabilità dei suoli e, quindi, il valore immobiliare connesso. Il primo effetto della perequazione è che i comuni assumono il ruolo di regia ed orientamento di possibili accordi tra pubblico e privati, volti a coniugare bisogni di edificazione con corretti criteri di pianificazione. Un secondo effetto positivo è, poi, fornito da un'azione "compensativa" dei vincoli urbanistici che permetterebbe di negoziare e trasferire diritti edificatori in funzione di interessi pubblici, anche di natura paesaggistica e ambientale.

Innovazioni importanti riguardano anche la politica della casa. In condizioni di mercato immobiliare molto sostenuto, infatti, nasce l'esigenza di introdurre concrete opportunità di accesso alla residenza anche per i meno abbienti. Le nuove disposizioni del PUP prevedono che i comuni, individuati dalla Giunta provinciale con la deliberazione n. 3016 del 30 dicembre 2005 come caratterizzati da "alta tensione abitativa", hanno l'obbligo di riservare un'adeguata quota dell'indice edificatorio previsto dal piano regolatore per la realizzazione di interventi di edilizia abitativa pubblica, agevolata e convenzionata. A tal fine, tutti i comuni possono avvalersi anche della compensazione urbanistica. Si riconosce, cioè, la possibilità di trasferire i diritti edificatori, relativi alle aree destinate a edilizia pubblica e agevolata, in altre aree. Allo stesso modo, viene favorito l'utilizzo della permuta con siti di proprietà comunale. In termini pratici, il piano regolatore potrà prevedere che il comune riconosca i diritti edificatori relativi alle aree destinate ad edilizia economico popolare, come "crediti edilizi" da utilizzare in altre aree residenziali.

Il terzo elemento innovativo della l.p. 16/2005 riguarda la disciplina della residenza. La legge distingue l'edilizia residenziale in due categorie d'uso:

- alloggi per il tempo libero e vacanze, occupati saltuariamente per vacanze, ferie, fine settimana, o comunque per periodi limitati di tempo a fini turistico-ricreativi;
- alloggi destinati a residenza ordinaria.

In alcune realtà territoriali, i dati evidenziano una situazione giunta pressoché al limite della sostenibilità sia sotto il profilo economico, che sotto quello ambientale. Da un lato, infatti, il fenomeno delle "seconde case", non favorisce lo sviluppo di un sistema turistico efficiente e capace di avere delle ricadute effettive e diffuse sulla popolazione locale. Dall'altro, poi, le ricadute di questo fenomeno in termini di degrado paesaggistico-ambientale risultano essere particolarmente gravi in un territorio sensibile come quello Trentino.

Il PUP, dunque, disciplina la realizzazione di alloggi destinati a residenza, in modo da privilegiare il soddisfacimento delle esigenze abitative ordinarie rispetto a quelle per vacanza e tempo libero. Questo, al fine di conservare le caratteristiche paesaggistico - ambientali del Trentino e la sua "identità insediativa" e per contenere il consumo di suolo nei limiti delle effettive necessità abitative e socio-economiche della popolazione stabile.

Con la deliberazione n. 3015 del 30 dicembre 2005 la Giunta provinciale ha individuato i comuni che presentano una consistenza rilevante di "seconde case", fissando per gli stessi il dimensionamento massimo degli interventi destinati ad alloggi per il tempo libero e vacanze rispetto a quelli destinati a residenza ordinaria. Per la selezione dei comuni si è tenuto conto delle caratteristiche del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, della consistenza della struttura edilizia e urbanistica esistente, e del peso della componente turistica.

Queste misure sono indirizzate a contenere decisamente l'edilizia finalizzata al mercato turistico e quindi a perseguire un bilancio positivo nell'uso della risorsa "territorio". In questo modo si è inteso rispondere a ragioni di equità sociale, intervenendo sulle forti distorsioni nel mercato immobiliare causate dalla diffusione delle case per vacanze, a scapito dei bisogni dei residenti.

Le nuove disposizioni segnano una svolta per l'urbanistica Trentina. I comuni non potranno limitarsi al controllo dell'attività edilizia, ma dovranno adottare vere e proprie politiche urbanistiche. I piani regolatori non potranno più soltanto definire il quadro dei diritti di edificabilità, ma dovranno individuare le esigenze della comunità e scegliere le modalità per soddisfare tali esigenze, sulla base di un processo di valutazione delle condizioni territoriali e urbanistiche. Il SIAT rappresenta uno strumento utilissimo a tale scopo, in quanto contribuirà, oltre che a definire il quadro conoscitivo generale, a formulare indicatori concernenti la capacità di carico del territorio e l'efficienza delle reti infrastrutturali e di servizio.

La l.p. 16/2005 disciplina, poi, il dimensionamento della residenza, stabilisce cioè le quantità da riservare all'edilizia abitativa pubblica e agevolata e all'edilizia turistica extralberghiera. Con la deliberazione n. 1281 del 23 giugno 2006, la Giunta provinciale ha fissato i parametri per riorganizzare tale dimensionamento della residenza. Lo scopo dichiarato è quello di individuare il fabbisogno abitativo, tenendo conto però delle specifiche condizioni ambientali, territoriali e sociali, del recupero degli edifici esistenti (sia del patrimonio storico che di quello recente) e del buon utilizzo delle aree già

urbanizzate. Il dimensionamento della residenza, dunque, viene riconsiderato alla luce di aspetti diversi, quali il ruolo territoriale ed economico del centro abitato, le dinamiche demografiche e insediative recenti, il peso degli alloggi secondari, lo stato delle opere di urbanizzazione.

In questo quadro il piano urbanistico provinciale non fornisce quantità in termini volumetrici. Esso propone piuttosto dei criteri per il processo valutativo e decisionale, che tengano conto delle specifiche condizioni locali e delle singole condizioni insediative e abitative. Il tentativo è quello di puntare più specificamente alla “qualità” degli insediamenti.

3.6 Il paesaggio come fattore essenziale dello sviluppo locale

L’approccio del PUP alla risorsa paesaggio risente molto dei cambiamenti avvenuti nella cultura urbanistica, italiana ed internazionale, su questo tema. Negli ultimi venti anni, infatti, è cambiato considerevolmente il significato del concetto di conservazione e il suo rapporto con l’innovazione e con i processi di sviluppo.

In primo luogo, la critica radicale dei modelli dominanti di sviluppo (a partire dai "limiti dello sviluppo" denunciati dal gruppo Meadows nel 1972), ha portato a considerare l’inscindibilità dei problemi ambientali da quelli dello sviluppo economico e sociale, della povertà e dell’esclusione, della sopraffazione politica, economica e culturale, e dei diritti d’accesso alle risorse. Il degrado e la distruzione dell’ambiente e del patrimonio paesistico perpetrati negli ultimi venti anni in molte parti del mondo, inoltre, esibiscono chiaramente l’interdipendenza coi processi economici.

Oggi, risulta chiaro che la conservazione dell’articolato patrimonio paesistico europeo non può fare a meno di politiche attive nel campo della tutela dell’ambiente e della valorizzazione del paesaggio. Le politiche messe in atto dalle amministrazioni locali italiane dagli anni ’90 in poi, ad esempio, nonostante gli esiti spesso incerti, sono espressione della condivisione del ruolo centrale che riveste il patrimonio naturale, culturale e storico come fattore dello sviluppo locale sostenibile.

Lo sviluppo locale “endogeno”, ossia autocentrato e partecipato, è il nuovo modello di sviluppo sostenibile. Questo modello presuppone paradigmi di crescita del tutto nuovi rispetto a quelli dominanti fino agli anni ’80, perché si basa non soltanto sulle risorse materiali (finanziarie, infrastrutturali, ecc...), ma soprattutto sulla valorizzazione delle risorse endogene umane, culturali ed ambientali, nonché su altri elementi basilari per lo

sviluppo autopropulsivo, quali i beni relazionali (che comprendono fiducia, associazionismo, cooperazione, collaborazione, progettualità). Tali politiche mirano non soltanto al miglioramento della qualità della vita dei cittadini che abitano quel territorio specifico, ma hanno la volontà dichiarata di produrre, attraverso la riscoperta di valori identitari, coesione sociale, definita anche “l’impalpabile infrastruttura dello sviluppo locale”.

L’affermarsi della globalizzazione del mercato della produzione e degli scambi e dei sistemi di informazione, se da un lato ha prodotto una sorta di “omologazione” culturale a livello mondiale, dall’altro sembra aver posto l’attenzione sulla riscoperta e la tutela del patrimonio identitario locale. Il patrimonio naturale e storico-culturale è, infatti, internazionalmente riconosciuto come un elemento propulsore dello sviluppo locale sostenibile. La necessità di politiche tese alla sua valorizzazione è riconosciuta ed implementata tanto a livello sopranazionale, quanto a quello nazionale e delle amministrazioni locali.

Il rafforzamento del settore del turismo, ad esempio, è ormai una strategia che si è diffusa a livello globale, con il fine di implementare uno sviluppo sostenibile della città e del territorio basato sulle risorse endogene naturali e storico-culturali. È una dimostrazione di ciò il nuovo orientamento della Banca Mondiale, i cui finanziamenti vengono indirizzati in larga parte al recupero del patrimonio naturale e storico-artistico (dalla Cina al Medio Oriente, dallo Yemen all’America Latina), soprattutto nell’ottica di sviluppare il turismo interno. A parte le politiche di indirizzo delle grandi organizzazioni a livello internazionale (in primo luogo dell’UNESCO), sono tantissime le esperienze delle amministrazioni locali in tutto il mondo, che cercano di differenziare le proprie economie attraverso la conservazione e la valorizzazione del proprio patrimonio naturale e culturale.

Oltre al cambiamento nei paradigmi di sviluppo, un nuovo movimento culturale nel campo della conservazione della natura ha portato ad un diverso approccio nei confronti della risorsa paesaggio. Si tratta di uno spostamento progressivo delle istanze conservative dagli oggetti ai sistemi di relazioni, dai fatti ai contesti, dalle "isole" agli "arcipelaghi". Esso si basa sulla constatazione che le politiche tradizionali di conservazione riservate a singole specie o aree protette non bastano ad arginare gli attuali processi di degrado e devastazione ambientale. In particolare, la dispersione insediativa ed infrastrutturale causano processi di frammentazione ecosistemica e di disgregazione territoriale e, di conseguenza, la perdita di biodiversità (Iucn 2003, 2004).

Queste considerazioni vengono recepite dalla “Convenzione Europea del Paesaggio”, un trattato internazionale di natura vincolante per gli stati che l'hanno sottoscritta e ratificata -tra cui l'Italia- e che è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2000. Tra le innovazioni principali introdotte dalla Convenzione, si sottolinea in primo luogo il riconoscimento del paesaggio come "bene" indipendente dal valore attribuitogli. La Convenzione impegna gli Stati a "riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità" (art.5). Questo salto concettuale ha avuto la conseguenza determinante di ammettere che tutto il territorio è paesaggio: esso "riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani", e ancora "concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati" (art.2). Un altro aspetto innovativo della Convenzione, consiste nel sollecitare la condivisione di responsabilità pubbliche e private rispetto al "paesaggio". In particolare, bisogna implementare procedure democratiche che, coinvolgendo attivamente le popolazioni direttamente interessate, assicurino la tutela e la valorizzazione delle relazioni che le popolazioni stabiliscono con il proprio territorio. In questo modo, viene offerta una concezione decisamente diversa rispetto a quella che ispira, ancora oggi, gran parte delle legislazioni di tutela, esemplificata dai criteri con cui l'UNESCO riconosce i "paesaggi culturali" degni di entrare nel Patrimonio mondiale dell'umanità (Iccrom, 1998). Il nuovo approccio culturale rappresenta un deciso avanzamento anche per l'Italia, che pure aveva esteso l'obbligo di tutela paesistica ad un ampio ventaglio di categorie di beni naturali e culturali, complessivamente coprenti circa la metà del territorio nazionale, già quindici anni prima della Convenzione, con la legge n. 431 del 1985.

In sintesi, negli ultimi venti anni si assiste ad un cambiamento culturale profondo nella tutela paesistica. Tuttavia, se le nuove concezioni della conservazione (del paesaggio, della natura, del patrimonio) si vanno consolidando sul piano dei principi e degli orientamenti internazionali, occorre riconoscere che esse sono tuttora fortemente contraddette sul piano delle politiche e delle pratiche sociali.

In ogni caso, tale cambiamento culturale si riflette chiaramente nell'approccio del nuovo PUP alla risorsa paesaggio. In primo luogo, si riafferma il ruolo del paesaggio come fattore di sviluppo locale e risorsa competitiva. “Il paesaggio non può non essere pensato come una risorsa fondamentale per la vita e lo sviluppo delle comunità locali. E'

nel paesaggio e nei suoi processi evolutivi che vanno ritrovate le radici del nostro futuro, i nessi identitari che legano la gente ai luoghi, le carte strategiche da giocare nelle reti di scambio, di produzione e di comunicazione che espandono la competizione a livello globale. La riconsiderazione in chiave innovativa della conservazione vale per tutto il patrimonio culturale, chiamato sempre più ad esercitare il ruolo di motore dello sviluppo locale sostenibile, soprattutto a fronte di processi di declino ed emarginazione. Si registra un crescente consenso sull'idea che 'il patrimonio costituisce una risorsa locale che non trova la sua ragion d'essere che nell'integrazione con le dinamiche dello sviluppo' (De Varine, 2002). La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale non ha senso compiuto che come valorizzazione del territorio, in rapporto ai 'disegni territoriali' (per usare le parole di Emilio Sereni, 1961) delle comunità che lo abitano e continuamente rielaborano. Non a caso la Convenzione europea richiama la necessità di fare costante riferimento, anche nella valutazione dei paesaggi, alle percezioni e 'ai valori che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate'" (Allegato FII del PUP, 2007: p.4).

Se il paesaggio viene ad essere pensato come fondamento delle identità locali, si è consapevoli di come la sua conservazione sollevi ambiguità e contraddizioni legate al concetto stesso di identità territoriale e alla sua dimensione spazio-temporale. "Sembra sempre più difficile rintracciare nei territori della contemporaneità i nessi duraturi con le popolazioni che li hanno plasmati nei secoli o nei millenni. Nessi che sono in continua evoluzione, come le configurazioni identitarie che ne conseguono". Questo avviene come conseguenza non solo dei violenti processi di deterritorializzazione della modernità (in particolare la diffusione urbana e la proliferazione infrastrutturale), che cancellano le precedenti matrici identitarie, ma anche perché "la semisfera collettiva, che costantemente influenza la produzione del territorio, muta in funzione delle dinamiche del contesto e delle attese e dei progetti di sviluppo (come avviene tipicamente nelle aree turistiche). Il territorio di riferimento cambia quindi continuamente, conservando tracce più o meno riconoscibili delle precedenti fasi produttive, sotto forma di immagini, memorie o connessioni ideali" (Allegato FII del PUP, 2007: p.5).

Dalla concezione del paesaggio come fattore essenziale dello sviluppo locale, deriva la missione della pianificazione rispetto alla questione ambientale delineata all'interno del nuovo PUP.

Da un lato, la pianificazione che si misura con i problemi del paesaggio e dell'ambiente alla scala di "area vasta" non può che avere un orientamento "strategico e visionario". L'esigenza della pianificazione strategica è accentuata dall'incertezza degli scenari previsionali, dalla trans-scalarità delle dinamiche da controllare, dalla crescente importanza del governo locale e dei processi bottom-up, della partecipazione e dell'autogestione ai fini dello sviluppo sostenibile delle realtà locali. D'altro canto, però, ambiente e paesaggio hanno bisogno di regole, che assicurino la reciproca coerenza delle azioni modificatrici sia tra i diversi livelli di governo, sia tra i diversi settori d'intervento, sia tra i diversi operatori pubblici e privati. La missione strategica della pianificazione, dunque, deve necessariamente convivere con la missione più direttamente "regolativa". Quest'ultima risulta ancor più necessaria in seguito allo "scaling up", al salto di scala di molti dei problemi ambientali e paesistici, per effetto della globalizzazione e dell'aumento delle interdipendenze.

Questa duplice missione, "strategica" e "regolativa", viene assunta dal nuovo PUP secondo le seguenti modalità:

- integrare la componente paesistica-ambientale all'interno dei piani urbanistici territoriali, non differirla ad appositi piani settoriali (i "piani paesistici", ad esempio), come accadeva in passato.
- rafforzare la missione conoscitiva, valutativa e argomentativa, con la quale si giustificano le scelte di tutela e d'intervento, si evidenziano le poste in gioco e si "informano" adeguatamente i dialoghi interattivi tra i diversi soggetti interessati;
- innescare processi di "governance" territoriale basati sulla cooperazione responsabile e carichi di sensibilità ambientale, paesistica, storica e culturale. Si parte dal riconoscere che le interazioni complesse tra conservazione e sviluppo (e quindi anche tra interessi specifici e interessi generali del territorio) non possono esaurirsi nell'ambito di uno strumento di piano o di singoli atti di governo. È necessario, invece, innescare processi articolati di conoscenza, decisione ed attuazione che mettono in gioco una pluralità di soggetti istituzionali e di attori a vario titolo operanti sui territori interessati.
- sviluppare orientamenti strategici sulla base dell'interpretazione "strutturale" del territorio. Si tratta di riconoscere le "invarianti strutturali", cioè gli elementi di lunga durata che connotano il territorio e ne tramandano l'identità, e che vengono intesi come insiemi di regole costitutive su cui si è consolidato storicamente il consenso sociale.

Il paesaggio diventa la chiave per l'integrazione dei vari ambiti della pianificazione, nonché strumento di valutazione e verifica delle trasformazioni del territorio previste dal piano. "Il piano urbanistico provinciale propone un generale ripensamento della tutela del paesaggio, orientando la disciplina verso il superamento del semplice sistema del vincolo e dell'autorizzazione degli interventi e integrando nella pianificazione la lettura del paesaggio e la valutazione delle possibili trasformazioni, in quanto strumenti di verifica delle nuove scelte di piano" (Allegato A del PUP, 2007: p. 95).

Il nuovo Piano Urbanistico Provinciale prevede in particolare due strumenti relativi al paesaggio. Il primo è la "carta delle tutele paesistiche", una specifica cartografia che rappresenta le aree e i beni sottoposti alle procedure autorizzatorie finalizzate alla tutela paesistica. Il secondo è la "carta del paesaggio", un nuovo strumento di lettura delle forme del territorio, di riconoscimento dei suoi valori, e di indirizzo delle possibili trasformazioni. La carta del paesaggio, intesa come approfondimento dell'inquadramento strutturale, individua le cosiddette "unità di paesaggio", definite mettendo in evidenza forme geomorfologiche, immagini identitarie e caratterizzazioni dei diversi ambiti territoriali. La carta del paesaggio è lo strumento interpretativo principale per disciplinare gli aspetti di maggior valore del paesaggio. Essa è il riferimento imprescindibile per i piani territoriali delle comunità e per gli interventi da essi previsti.

Carta delle tutele paesistiche

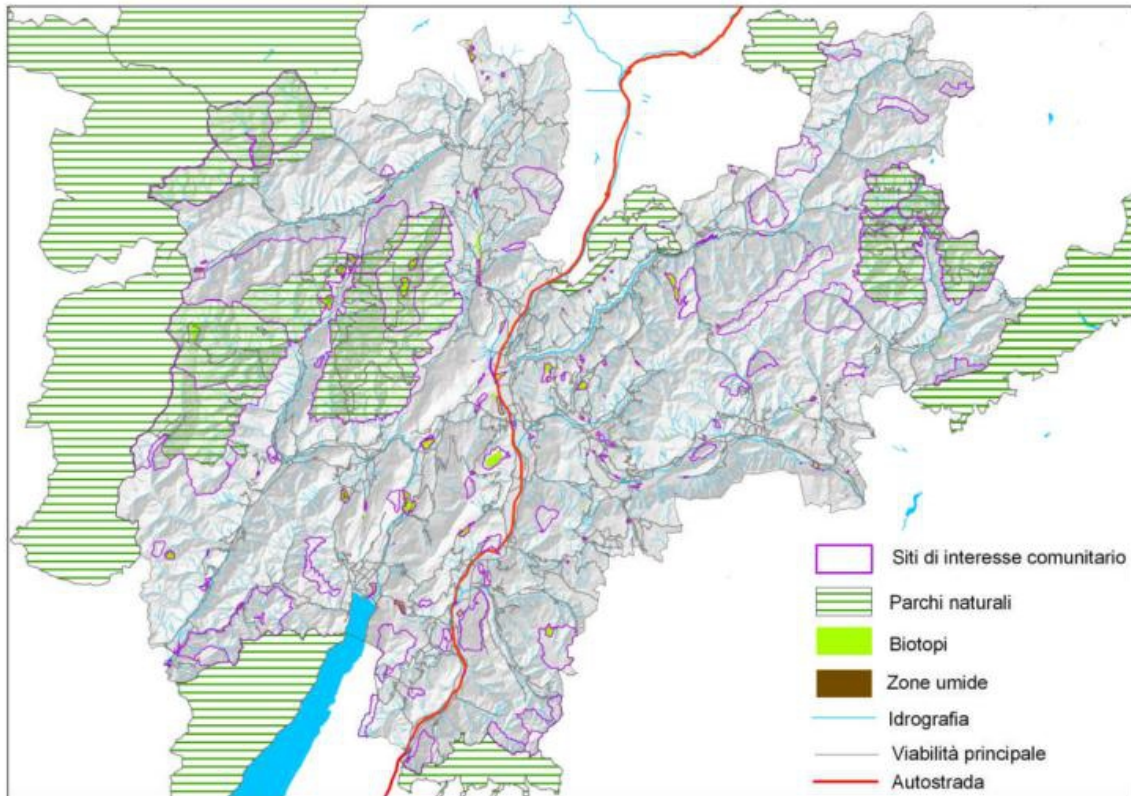
Il nuovo piano urbanistico classifica sostanzialmente tutto il territorio provinciale come meritevole di tutela. La carta delle tutele paesistiche rappresenta le zone di particolare interesse ambientale, in cui la tutela si attua secondo le procedure stabilite dell'ordinamento urbanistico provinciale.

Il perimetro delle aree di tutela ambientale coincide con quello definito dalla variante del 2000 al PUP, oppure dai piani regolatori che hanno condotto l'adeguamento alla variante stessa attraverso precisazioni dei limiti di tali aree. Rispetto a tale delimitazione, le norme del PUP prevedono che i piani territoriali della comunità possano, in conformità con la carta del paesaggio, adeguare i perimetri sulla base dell'andamento orografico o di limiti fisici evidenti oppure escludere le zone destinate a insediamenti omogenei, all'interno dei centri abitati, che risultano totalmente o parzialmente edificate. Le precisazioni del perimetro di tali aree, alla scala catastale, rimangono di competenza dei piani regolatori.

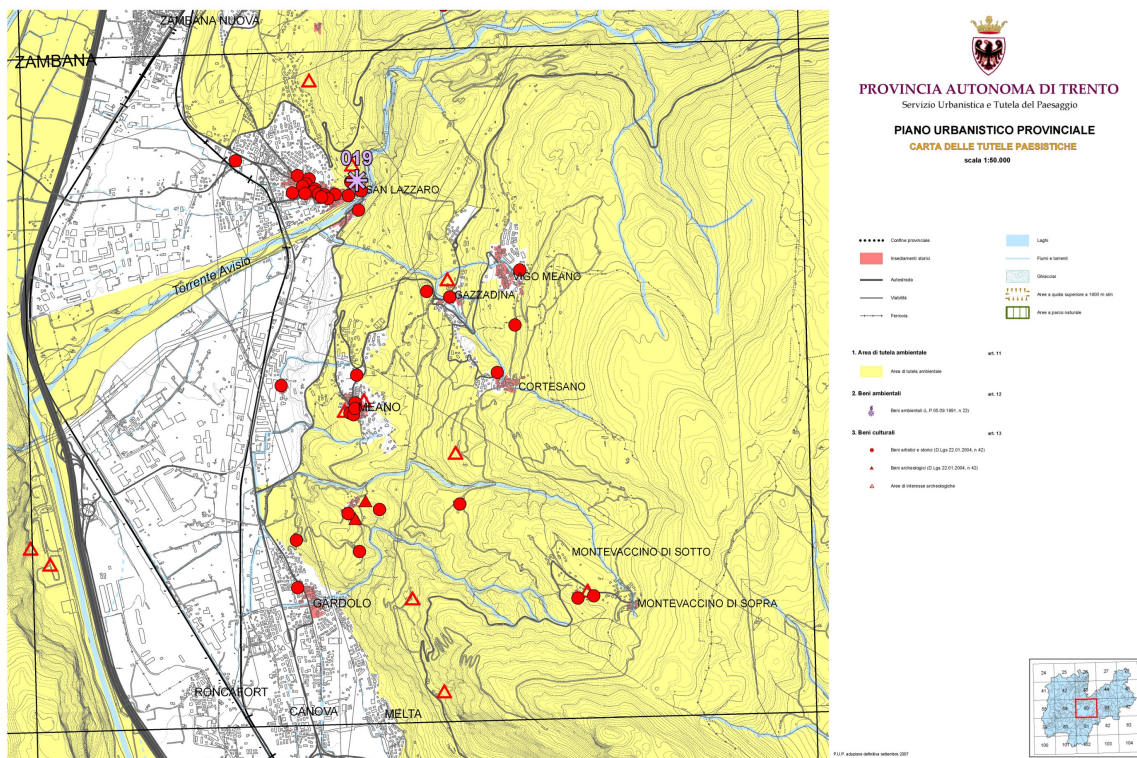
Le aree di tutela ambientale sono rappresentate, come tradizionalmente nel PUP, con la campitura gialla. Vengono evidenziati, poi, gli elementi territoriali che ne segnano la particolarità e sensibilità ambientale, come laghi, fiumi, ghiacciai, aree a quota superiore a 1600 metri s.l.m., aree a parco naturale, nonché la rilevanza paesaggistica come i beni ambientali, quelli di interesse archeologico e i beni culturali. Vengono individuati, inoltre, secondo l'ordinamento urbanistico provinciale, i “beni ambientali” ritenuti elementi di eccellenza del territorio. Tali beni, individuati sulla carta delle tutele paesistiche e compresi nell'elenco di invarianti allegato al piano, rappresentano bellezze naturali, particolarità ecologiche o ambientali, insediamenti di notevole valenza paesaggistica.

Per completezza del quadro, vengono indicati nella carta delle tutele paesistiche anche i “beni culturali”, distinti nei beni archeologici, architettonici e storico-artistici dichiarati di interesse culturale secondo le norme di riferimento (ora il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il cosiddetto "Codice dei beni culturali"). Per essi, il piano urbanistico provinciale rinvia ai provvedimenti di vincolo e alle relative norme di tutela, protezione e valorizzazione. Una eccezione è rappresentata dalle aree e dai siti di interesse archeologico, ossia aree che presentano la possibilità di ritrovamenti archeologici e che sono elencate dal PUP per essere sottoposte alla verifica del riconoscimento di interesse da parte della competente Soprintendenza.

Se, da un lato, l'ordinamento urbanistico provinciale offre norme e procedure per la tutela delle zone considerate di particolare interesse ambientale, nella pratica molte decisioni vengono demandate ai livelli di pianificazione subordinati. “La pianificazione urbanistica provinciale trasferisce alle comunità (di valle) e ai comuni ampie responsabilità nel governo del territorio ritenendo che il locale, facendo riferimento sulla valorizzazione della propria identità territoriale, possa autonomamente costruire scelte virtuose ed efficaci non solo ‘per sé’, ma per l'intera comunità provinciale” (Allegato FII del PUP: p.11). Questo approccio presuppone alcuni approfondimenti e precisazioni sia teoriche che operative in una realtà alpina come quella Trentina. Alla luce delle profonde trasformazioni in atto, di cui si è accennato nelle Sezioni 3.1 e 3.2, si tratta di ridiscutere il concetto di identità e di territorio. Nello specifico, vengono offerti quattro nodi fondamentali da sciogliere in sede di pianificazione alla scala delle “comunità”: l'identità del territorio; l'identità della comunità locale; la cittadinanza come forma di riconoscimento delle identità; il piano come occasione di cittadinanza e di riattivazione di processi identitari costruttivi.



*Aree protette sul territorio provinciale e relazioni con i parchi delle regioni limitrofe
(Fonte: PUP 2007)*



Carta delle tutele paesistiche (Foglio n. 60 - Trento)

Carta del paesaggio

Attraverso questa carta, il PUP analizza il tema del paesaggio in maniera innovativa rispetto alla più tradizionale individuazione delle “tutele paesistiche”. Secondo la convenzione adottata dal PUP, alla scala provinciale viene operata una prima classificazione in ambiti elementari, sistemi complessi e unità di paesaggio.

Gli ambiti elementari sono, ad esempio, gli insediamenti storici, le aree urbanizzate, le aree produttive, le cave, le aree agricole, i pascoli, i boschi, le rocce, i fiumi, i torrenti, i laghi, le fasce di rispetto dei laghi, i ghiacciai. I sistemi complessi di paesaggio, sono ad esempio quelli di “interesse edificato tradizionale e centri storici”, che considera tutto l'insieme dei nuclei abitati che “costituisce la più preziosa testimonianza culturale trentina”. Oppure i sistemi complessi di paesaggio di “interesse rurale”, decisivi per conservare l'equilibrio territoriale e urbanistico tra aree edificate e aree libere, o quello di “interesse forestale”, per estensione il più rilevante del Trentino. E ancora i sistemi complessi di paesaggio di “interesse alpino”, “che sovrasta tutti gli altri paesaggi e che li unifica”, e quello di “interesse fluviale”, che riguarda il “bene essenziale per la vita stessa e cioè l'insieme delle risorse idriche”. Le “unità di paesaggio percettivo”, invece, sono gli insiemi territoriali che “appaiono come unitari e compiuti”.

Ambiti elementari, sistemi complessi e unità di paesaggio, costituiscono la struttura territoriale delle identità e delle invarianti, punto di partenza imprescindibile per ogni valutazioni relativa alla sostenibilità dello sviluppo e all'equilibrio territoriale.

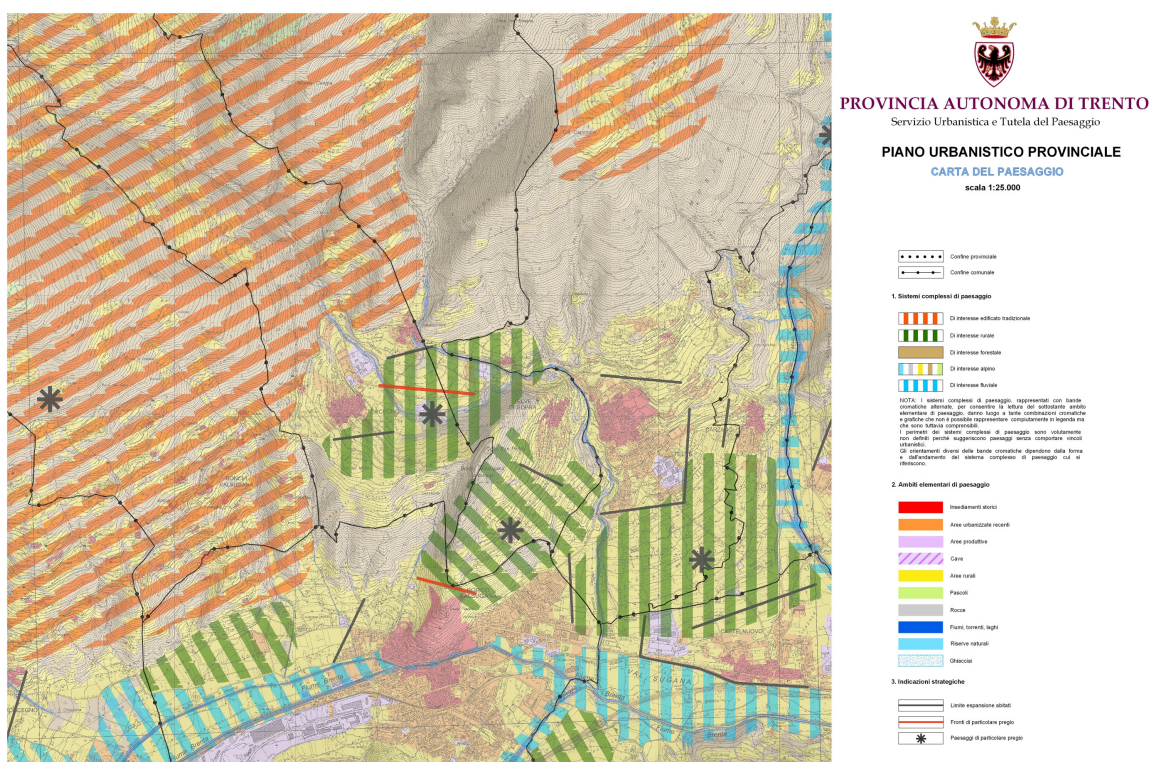
La carta del paesaggio è composta da una parte cartografica e da una relazione, le “linee guida per la pianificazione relative alla carta del paesaggio”, che offre in particolare indicazioni specifiche per la pianificazione dei “sistemi complessi di paesaggio”.

Nella cartografia, ogni area tematica, ritenuta di rilevanza paesaggistica a livello provinciale, è stata perimetrata. Inoltre, sono rappresentate anche alcune indicazioni strategiche che la pianificazione subordinata dovrà considerare:

- fronti di pregio (linea rossa) per segnalare ambiti edificati, coltivati o di valenza naturalistica, di particolare rilevanza sia a livello locale che a livello territoriale complessivo;
- limiti allo sviluppo (linea nera) per richiamare l'attenzione su espansioni urbane che possono compromettere l'equilibrio territoriale e paesaggistico;
- alcune situazioni di eccellenza (asterisco) che spiccano nei vari sistemi.

Agli strumenti urbanistici sottordinati, vengono demandati l'approfondimento delle specificità di ogni ambito e l'analisi delle relazioni tra le diverse zone contigue. Allo

stesso modo, la segnalazione delle situazioni problematiche è demandata al livello locale, in fase di elaborazione dei piani territoriali delle comunità e dei piani regolatori. Attraverso la carta del paesaggio, si cerca di superare l'approccio basato sulla perimetrazione delle aree soggette a tutela. Si vuole, invece, proporre un quadro conoscitivo completo, che consideri anche temi, quantità, qualità, relazioni e indicazioni strategici. “Dall'insieme delle tavole emergono così quanti sono i diversi paesaggi; dove e come sono distribuiti, quale prevale, la loro estensione, le relazioni con i paesaggi circostanti, quali sono le linee strategiche da seguire e quali sono i valori da considerare data la scarsità del nostro territorio. (...). Per questo, le linee guida per la pianificazione relative alla carta del paesaggio hanno lo scopo di indirizzare ad una pianificazione paesaggistica e urbanistica non solo rispettosa dei valori del paesaggio, ma anche sostenibile rispetto alle limitate risorse territoriali disponibili” (Allegato FI del PUP, 2007: p.4).



Carta del paesaggio (sezione n. 61100 - Borgo Valsugana)

Relativamente al discorso su insediamenti e paesaggio, risultano centrali le considerazioni e le indicazioni relative al “sistema complesso di paesaggio di interesse edificato tradizionale e centri storici”:

“Questo sistema ha una particolare rilevanza perché comprende tutto ciò che nel corso dei secoli l'uomo ha realizzato per abitare e per produrre. Si è adattato di volta in volta alle situazioni più diverse: nei fondovalle, sui pendii, a contatto con altre culture e tradizioni italiche e nordiche, sviluppando linguaggi architettonici e urbanistici originali e riconoscibili di valle in valle, espressione di un forte legame con il luogo; attenti al sole, ai venti, alla difesa dalle valanghe, dalle inondazioni, realizzati con materiali locali, secondo schemi ampiamente collaudati e perfezionati nel corso del tempo” (Allegato FI del PUP, 2007: p.6). Il PUP, però, non si limita a considerare architetture ed insediamenti storici, sia compatti che sparsi, come avveniva nei PUP precedenti. Il lavoro di catalogare e recuperare i centri storici va, comunque, aggiornato, perché si riconosce che “le trasformazioni incalzano, con il rischio di perdere o di alterare la testimonianza più alta della civiltà e dell'identità trentina che il PUP pone come invariante”. Tuttavia, la novità del nuovo PUP consiste nel considerare nel processo di analisi, che i piani territoriali delle comunità dovranno poi sviluppare, anche gli insediamenti recenti. Questi, infatti, vengono considerati “una risorsa decisiva per il futuro del paesaggio trentino perché consentiranno di risparmiare territorio”. A tale scopo, le indicazioni per la pianificazione subordinata sono le seguenti:

- Riquificarli dal punto di vista architettonico, energetico e urbanistico. Si tratta di trasformare periferie residenziali e produttive in tessuto urbano di qualità;
- Riequilibrarli dal punto di vista sociale. La riqualificazione dei volumi e degli spazi ha anche il fine di evitare lo sfaldamento delle famiglie, per mancanza di spazi e di prospettive. La solidarietà e la compresenza di generazioni diverse in un quartiere viene considerata garanzia di equilibrio.

Rispetto ad un ulteriore sviluppo edilizio, poi, “c'è ormai una crescente consapevolezza della limitatezza di tutte le risorse e dell'importanza di un territorio di grande qualità. Se il Trentino non può essere competitivo sul piano quantitativo può esserlo sul piano della qualità complessiva: paesaggio, urbanistica e architettura. Dunque devono operare in armonia” (Allegato FI del PUP, 2007: pp.8-9).

Per gli insediamenti futuri, dunque, si offrono le seguenti indicazioni ai piani territoriali delle comunità:

- Nel dimensionamento dei nuovi insediamenti, bisogna partire prioritariamente dal riuso e dalla riqualificazione dell'esistente.
- La localizzazione dei nuovi insediamenti non può prescindere dall'insieme delle analisi dei diversi sistemi complessi di paesaggio. Prima di intaccare una nuova area

va analizzata la sua identità, la sua collocazione, le relazioni con le altre aree circostanti.

- L'organizzazione spaziale delle nuove costruzioni dovrà contribuire a un disegno urbano, non limitato al lotto, che “sappia cogliere dal centro storico spunti, dal paesaggio suggerimenti per ricreare il senso di città, con l'integrazione equilibrata delle varie attività, con gli spazi di relazione, piazze, verde in cui l'uomo riacquisti centralità e dignità”.
- L'architettura delle nuove opere “dovrà essere sincera, non scimmiettare quella di altre regioni, di contesti culturali e geografici diversi. Dovrà misurarsi con il contesto, se vorrà divenire parte di un organismo e non corpo estraneo. Sincerità significa anche utilizzare i materiali senza ambiguità (la plastica finto legno, il legno finta plastica, il metallo finto legno). Sincerità vuol dire anche ritrovare, in una fase in cui anche in architettura prevale la corsa al sensazionale e all'apparire più che alla sostanza, il rapporto forma -funzione” (Allegato FI del PUP, 2007: pp.8-9).

Quattro, poi, sono le “linee guida per la pianificazione del sistema complesso di paesaggio di interesse edificato tradizionale e centri storici”:

1. Equilibrio urbanistico. “Si è dimostrato che l'equilibrio del territorio alpino e trentino si basa su una sequenza di paesaggi diversi e che la quantità di suolo libero e utilizzabile è molto ridotta. Il 10 per cento di suolo non edificato comprende spazi rurali e zone agricole. Su questa percentuale, molto modesta nel suo complesso, anche se variabile da centro a centro e da comune a comune, si gioca il futuro del Trentino. Da qui deriva l'esigenza di conoscere le disponibilità e di utilizzarle nel modo più oculato”. Partendo da questa considerazione, l'indicazione per i piani territoriali delle comunità è di individuare questi limiti allo sviluppo, per indirizzare l'edificazione dove non comprometta equilibri paesaggistici, urbanistici e territoriali importanti. “Ogni centro, grande, medio, piccolo va pianificato nei confronti del contesto per conservare l'equilibrio presente o migliorare uno squilibrio in atto del singolo centro (espansione lineare o indifferenziata) o che minacci i centri vicini (saldatura tra gli abitati)” (Allegato FI del PUP, 2007: p.13). A tal fine, vengono date tre indicazioni metodologiche, riferite alle specificità del luogo: limite espansione abitati, fronti di pregio e paesaggi di particolare pregio. Le rappresentazioni simboliche (linea rossa, nera e asterisco) rinviano ad approfondimenti, integrazioni e precisazioni dei piani subordinati. Esse, inoltre, suggeriscono l'importanza di analisi

qualitative, che possano supportare scelte urbanistiche e territoriali sensibili ai paesaggi o ai lembi di paesaggio che si sono mantenuti di alta qualità.

2. Qualità del centro. “E' una categoria che va progettata complessivamente, facendo dialogare edifici storici, recenti e futuri, spazi esterni di relazione e modi di vita. Ciò presuppone restauri, ristrutturazioni, riqualificazioni, nuove costruzioni” (Allegato FI del PUP, 2007: p.13).
3. Sostenibilità ambientale. Questa indicazione viene intesa come limitazione del consumo di nuovo territorio, attraverso il recupero di lotti abbandonati, la riqualificazione dei volumi recenti, il risparmio energetico, il miglioramento delle prestazioni degli edifici.
4. Armonia paesaggistica. “Lo spazio alpino, deriva dal rapporto uomo-natura basato sulla sostenibilità e sull'equilibrio. Tutte le costruzioni, le infrastrutture, le modificazioni territoriali dovranno nascere non da un foglio bianco ma dall'osservazione del contesto, per inserirsi in esso in modo armonioso. Il valore dei piccoli centri rurali, la caratteristica che li fa apparire quasi un unico complesso monumentale, deriva dalla sostanziale omogeneità. Dunque quanto più ogni nuova costruzione si differenzierà dal contesto, tanto più si noterà. Questa gerarchia e questo ordine fatto di omogeneità del tessuto e di rilevanza del monumento, caratterizza sia i panorami naturali più affascinanti che i centri antichi e moderni più attraenti” (Allegato FI del PUP, 2007: pp.11-15). L'armonia complessiva del paesaggio, dunque, va ricercata attraverso l'integrazione nel contesto piuttosto che la rottura. Questa vale in primo luogo per l'architettura, che attraverso i materiali, le forme ed i volumi deve completare e arricchire i paesaggi urbani e naturali.

Rispetto al tema del rapporto tra insediamenti e paesaggio, risultano rilevanti anche alcune considerazioni relative ai sistemi complessi di paesaggio di interesse rurale, forestale e fluviale.

Viene riconosciuto come ogni nuova espansione avrà l'effetto di ridurre sempre più lo spazio aperto, alterando irrimediabilmente i caratteri tradizionali dei centri alpini: abitazioni immerse nel verde e sequenza abitato-campagna-foresta-alpe.

In particolare, la campagna sta svanendo, da un lato a causa dell'aumento dell'edificazione, dall'altro per l'avanzata del bosco. Di conseguenza, il paesaggio cambia in maniera radicale.

Nelle “linee guida per la pianificazione del sistema complesso di paesaggio di interesse rurale”, si legge: “l'equilibrio territoriale tradizionale si manifesta con un'alternanza di

costruito e di non costruito, di pieni e di vuoti, di centri abitati e di campi, che costituisce un fattore identitario molto forte. Per conservare tutto ciò, la pianificazione non potrà più trattare le aree rurali come un supporto indifferenziato e poco significativo, a disposizione per qualsiasi utilizzo o destinazione. Oltre agli aspetti produttivi sviluppati da altre sezioni del PUP, analizzare le aree rurali significa la conoscenza completa delle risorse e dei valori del paesaggio, per uno sviluppo sostenibile, finalizzato a contenere il consumo di suolo, mantenere i valori e l'equilibrio territoriale che ancora il territorio esprime” (Allegato FI del PUP, 2007: p.20).

L'analisi dei paesaggi rurali, per valutare consumo e disponibilità residue di aree libere, dovrà essere condotta al livello comunale ed essere ricalibrata dal piano territoriale della comunità, che ragionerà sull'insieme del territorio che comprende più comuni, al fine di raggiungere un equilibrio complessivo. “Un'espansione molto consistente, ma ben localizzata di un centro potrebbe, per esempio, risultare preferibile rispetto alla piccola espansione di un centro integro e scarso di spazi rurali.” E ancora: “Un'area rurale, di rilievo paesaggistico, può assumere un'importanza anche urbanistica, per esempio, quando è disposta tra due centri vicini che tendono a unirsi lungo la viabilità che li congiunge, trasformandoli da compatti, con un centro ben identificabile, in lineari, privi di centro. Questa alterazione del modello tradizionale, basato su centri isolati nella campagna, con un nuovo modello anomalo e confuso, fatto di centri che si collegano, che si allungano a dismisura lungo la viabilità, complicando anche spostamenti, relazioni sociali, servizi, reti, è una tendenza in atto, da contrastare perché distrugge paesaggio e urbanistica” (Allegato FI del PUP, 2007: pp.18-19).

Le linee guida prevedono diversi strumenti per proteggere il paesaggio di interesse rurale: precisazione dei perimetri; zonizzazione coerente con il ruolo urbanistico e con il rilievo paesaggistico che rivestono; elaborazione di norme diversificate per aree geografiche e diversi caratteri locali; catasto delle aree rurali, indicante la loro estensione, il numero, il ruolo urbanistico, il carattere e il peso paesaggistico. Tali strumenti dovrebbero consentire di monitorare l'evoluzione del territorio e di fare scelte di pianificazione e gestione responsabili.

I piani territoriali delle comunità, ad esempio, dovranno classificare le aree rurali anche sulla base del ruolo territoriale: separazione tra centri vicini in espansione; tra centri e fiumi; tra centri e bosco. Per ogni tipologia di aree rurali, dovranno essere proposte norme particolarmente attente alle possibilità edificatorie, alle tipologie, agli indici, alla localizzazione, ai materiali. “L'impressione di unitarietà del paesaggio uscirà così

rafforzata dalla continuità delle coltivazioni e dall'omogeneità delle costruzioni". Particolare attenzione, poi, va posta non soltanto all'espansione edilizia, ma anche agli assi infrastrutturali. "Più il paesaggio rurale sarà percepibile come sistema organico e unitario, più sarà continuo e vasto, più si accrescerà la sua importanza, in assoluto e come contrappunto del sistema edificato. Per questo sia le zonizzazioni che tutte le nuove realizzazioni, edilizie e infrastrutturali, dovranno essere progettate in modo da non frammentare la continuità del paesaggio rurale ma, se possibile, da rafforzarla" (Allegato FI del PUP, 2007: p.21).

Dunque gli stessi principi di equilibrio territoriale, continuità, integrità e armonia paesaggistica, valgono anche per i paesaggi di interesse rurale.

Per quanto riguarda, poi, il rapporto tra insediamenti e sistemi complessi di paesaggio di interesse forestale, viene evidenziato come nei paesi in quota il margine tra bosco e case si sia di molto ridotto, sempre a danno del paesaggio rurale. Così la sequenza visiva centro abitato-campi-bosco, cui si è già accennato, si altera. I piani territoriali delle comunità devono quindi censire tutte le alterazioni, e catalogarle come:

- diffuse: se riguardano tutti i centri di una comunità;
- sporadiche: se riguardano solo qualche nucleo;
- stabili: l'espansione del bosco potrebbe essere terminata;
- in evoluzione: se la progressione è in atto;
- tollerabili: quanto si è modificato non ha prodotto un paesaggio squilibrato;
- inaccettabile: se hanno cancellato o stanno cancellando paesaggi antropici di grande rilievo, terrazzamenti coltivati, pascoli, edifici stagionali.

Nelle linee guida, si parla di ripristinare l'"equilibrio territoriale", mantenendo la sequenza tipica dei paesaggi alpini centro abitato-campagna-bosco-alpe. Nei casi in cui l'avanzare del bosco ha sovvertito questo equilibrio, si potranno valutare "interventi di ridefinizione dei margini purché ciò non sia finalizzato a nuove urbanizzazioni" (Allegato FI del PUP, 2007: p.27). Tra gli interventi significativi di progettazione paesaggistica, ad esempio, vengono considerati il disboscamento dei terrazzamenti un tempo coltivati, o il recupero di pascoli ora spariti.

Nel considerare il rapporto tra insediamenti e paesaggi d'acqua antropizzati, infine, si sottolinea come tutti gli interventi negli anni abbiano dimostrato uno scarso rispetto anche per i paesaggi d'acqua. Oggi, invece, si apre una nuova fase nella quale l'acqua viene considerata una risorsa preziosa, da risparmiare e proteggere. Di conseguenza, cambia anche l'approccio della pianificazione urbanistica ai paesaggi d'acqua. Questi

devono ora essere ripensati, riqualificati e rinaturalizzati. Questo implica, in primo luogo, comprendere quali sono le destinazioni urbanistiche, in atto o previste, che possono compromettere questa risorsa e i suoi paesaggi. In secondo luogo, si richiede un cambio di attitudine: “Se finora la pianificazione si è mossa ‘verso’ il corso d'acqua, oggi l'approccio dovrebbe essere rovesciato: dal corso d'acqua si deve pianificare con destinazioni che ne rispettino la continuità, l'integrità, la naturalità. I paesaggi in cui scorre l'acqua sono anche una risorsa ricreativa primaria, sono quei percorsi che attraversano territori, culture e storie diverse. Pianificare facendo attenzione a questi aspetti è dunque anche segno di civiltà” (Allegato FI del PUP, 2007: pp. 33-34).

Tra le linee guida, dunque, troviamo il concetto di “integrità”, che si traduce operativamente nell'evitare tutte le opere che riducono la naturalità dell'alveo, degli argini, dell'ambiente, oppure nuovi interventi che peggiorino la situazione esistente. Sono piuttosto da prevedere interventi di riqualificazione e di rinaturalizzazione. Particolare cura va indirizzata alle fasce ripariali. Le rive dei corsi d'acqua potranno essere utilizzate come “viabilità di tipo ricreativo, quindi di larghezza contenuta, con alberature che la accompagnino; eventuali altre viabilità dovranno essere separate anche visivamente dal corso d'acqua con tomi, cespugli e alberate. All'interno degli abitati, lungo il corso d'acqua, dovranno essere recuperati percorsi pedonali, passeggiate e spazi ricreativi. Le zone urbanizzate con destinazione non coerente dovranno essere ripensate, o almeno, riqualificate, curando la qualità architettonica, la qualità degli spazi esterni, creando diaframmi verdi che suggeriscano o ricreino la continuità del corso d'acqua” (Allegato FI del PUP, 2007: pp. 35-36). Strettamente connesso al concetto di integrità, è quello della “continuità” dei paesaggi d'acqua, che implica l'analisi, il ripensamento o la rimozione, nei tratti antropizzati, di tutti gli elementi che ostacolano la percezione della continuità e la continuità stessa del corso d'acqua. Nei tratti naturali, infine, le destinazioni urbanistiche e le indicazioni architettoniche dovranno essere specifiche, differenziate e mirate a permettere che la natura segua i cicli che le sono propri, senza modificare flussi, alvei e rive. “Nei tratti antropizzati si dovrà prevedere un potenziamento del verde (siepi, alberate), percorsi, pavimentazioni, architetture e zonizzazioni che siano fortemente improntati a uniformità di materiali, colori, forme, funzioni e destinazioni, per rafforzare così i caratteri di omogeneità dell'ambiente fluviale” (Allegato FI del PUP, 2007: pp. 35-36).

In sintesi, la carta del paesaggio, pur dimostrando che il paesaggio trentino è di alta qualità diffusa, riconosce l'esistenza di discontinuità, situazioni di eccellenza e tendenze

problematiche. Alla pianificazione territoriale, dunque, viene affidato il compito di “analizzare, specificare ed elaborare soluzioni coerenti e differenziate, con lo scopo di salvaguardare il territorio, che è la nostra casa, e, in esso, le testimonianze più alte della nostra cultura e della natura” (Allegato FI del PUP, 2007: p. 37).



Trento (Foto:Basilio)



Trento, 2007 (Foto:Basilio)



Piana di Arco-Riva del Garda, 2007



Il bosco avanza fino al centro abitato e scompare l'agricoltura di montagna in un piccolo insediamento delle Giudicarie.



Moderna coltura a vigneto nella Piana Rotaliana



Nuovo insediamento in quota nel Basso Sarca



Il nucleo antico e la nuova espansione edilizia a Canale di Tenno



Nuova espansione edilizia a Ponte Arche



Alcuni segni dell'omologazione del paesaggio lungo gli assi stradali interni, con quello della "città dispersa".

CONCLUSIONI

Il rapporto tra insediamenti e paesaggio in Trentino è profondamente cambiato negli ultimi 50 anni, così come l'approccio della pianificazione urbanistica provinciale al tema, riflettendo le evoluzioni del contesto socio-economico, le trasformazioni territoriali, l'alternarsi di diversi paradigmi di sviluppo, il rinnovarsi della cultura urbanistica, degli strumenti di pianificazione e di tutela ambientale e paesistica.

In primo luogo, il contesto socio-economico dal secondo dopoguerra ad oggi è radicalmente mutato, con evidenti impatti sull'organizzazione del territorio. Il Trentino degli anni '60 appariva una regione caratterizzata da forte marginalità, sottosviluppo e migrazione, sia esterna che interna. Una situazione, questa, che produceva forti squilibri territoriali, con il trasferimento massivo della popolazione dalle "aree periferiche", ancora rurali e legate ad una economia di montagna, verso l'asta dell'Adige, dove si concentravano i centri urbani principali e, di conseguenza, l'offerta di lavoro extra-agricolo. Negli anni '80, invece, anche grazie all'attuazione del primo PUP, si era assistito ad un notevole sviluppo sociale, economico, infrastrutturale, culturale. Inoltre, già si delineavano –sempre sulla base delle indicazioni del PUP del 1967- la struttura urbana policentrica ed il riequilibrio territoriale, e si riteneva concluso il ciclo di abbandono delle "aree periferiche" e di concentrazione della popolazione nelle aree urbane. Nel 2007, poi, il nuovo PUP rifletteva le grandi trasformazioni avvenute negli ultimi venti anni nella Provincia, anche come conseguenza dei cambiamenti nello scenario globale. A seguito delle profonde trasformazioni economico-produttive, sociali, culturali e, non ultimo, tecnologiche, che hanno investito il nostro paese negli ultimi venti anni, si manifestano anche in Trentino le nuove dinamiche insediative sintetizzabili attraverso le categorie dello "sviluppo urbano reticolare" e della "dispersione insediativa". Tuttavia, la struttura insediativa policentrica e diffusa, impostata dal PUP del '67 e consolidata attraverso il PUP del 1987, caratterizza ancora oggi il sistema insediativo Trentino, dando prova altresì che la pianificazione urbanistica provinciale ha avuto la capacità di indirizzare in buona parte le dinamiche territoriali.

Per quanto riguarda i paradigmi di sviluppo, si passa dal paradigma della "modernizzazione" e dello sviluppo come crescita illimitata (alla base del PUP del 1967), a quello dello sviluppo socio-economico equilibrato da provvedimenti di tutela

ambientale (PUP 1987), al più recente paradigma dello sviluppo sostenibile (PUP 2007), inteso come equilibrio tra la sostenibilità sociale, ambientale, economica ed istituzionale.

Di conseguenza, cambiano anche i paradigmi di strutturazione del territorio. Nel 1967 prevaleva la “teoria delle località centrali” di Christaller, tradotta da Samonà nei due concetti altamente evocativi di “costellazione di città” e di “città in estensione”, che rimandavano ad una strutturazione diffusa, policentrica e gerarchicamente organizzata dei centri urbani. I venti anni successivi, poi, erano stati anni di crescita accelerata, anche stimolata dal piano, che vedevano l’emergere di nuove situazioni problematiche. Si imponeva, dunque, una revisione critica del concetto di “urbanizzazione della campagna”, di analisi della mancata strutturazione della “città in estensione”, di contenimento dell’espansione. Si trattava di rafforzare il sistema insediativo esistente, attraverso la riqualificazione delle aree urbane, la tutela dei valori ambientali, e la formulazione di nuove strategie positive di rilettura dei rapporti tra città e campagna. Nel 2007, l’adozione dei principi dello sviluppo sostenibile al livello locale portano a perseguire un uso più razionale delle risorse territoriali. Come conseguenza delle dinamiche insediative contemporanee, infatti, si individuano alcuni trend insediativi critici in atto sul territorio: modelli di sviluppo basati sull'utilizzazione poco "sostenibile" delle risorse naturali; assenza di un governo pubblico che sappia esprimere ed attuare un preciso orientamento integrato e strategico; forte pressione abitativa; espansione del turismo residenziale. In particolare, il contenimento di uso del suolo risulta essere una delle priorità del Piano Urbanistico Provinciale del 2007, da perseguirsi attraverso politiche integrate in cui risulta centrale la pianificazione fisica del territorio (vedi ad esempio la nuova disciplina urbanistica della casa).

In seguito alle evoluzioni della cultura urbanistica nazionale ed internazionale, nonché della relativa legislazione, poi, cambia anche la funzione del piano. Il primo Piano Urbanistico Provinciale del Trentino veniva approvato con l’idea di integrare la programmazione socio-economica con le caratteristiche fisiografiche del territorio, la localizzazione e la qualità di insediamenti ed elementi naturali. Il PUP del 1967 si poneva come “piano dei piani”, strumento di pianificazione onnicomprensivo e sovraordinato (secondo l’impostazione gerarchico - piramidale della legislazione urbanistica del tempo) rispetto a qualunque altro piano provinciale, contemporaneamente prescrittivo ed orientativo: una sorta di “Piano Regolatore Provinciale” di intervento diretto. Il secondo PUP, invece, assumeva obiettivi di natura

essenzialmente urbanistica e territoriale, determinati però sulla scorta di fondate ipotesi socio-economiche, verificate dalla programmazione economica provinciale. Il PUP del 1987 intendeva proporsi come un “piano-struttura”: prescrittivo per quanto riguardava le parti di interesse provinciale, orientativo per le altre. Esso si poneva come un “manuale” orientativo per l’azione urbanistica operativa dei livelli di governo subordinati, svolgendo un ruolo prevalentemente di coordinamento ed indirizzo. Nel 2007, poi, il PUP cambiava ancora funzione: esso è oggi chiaramente lo strumento che traduce in termini spaziali e urbanistici il programma di sviluppo provinciale, attraverso il nuovo approccio metodologico: il “marketing territoriale”. Il ruolo del PUP, poi, cambia anche in seguito alla riforma istituzionale e alla nuova legge urbanistica provinciale: esso diventa lo strumento generale di coordinamento territoriale e di disciplina delle invarianti, componenti del territorio a carattere permanente, nonché delle reti ambientali e infrastrutturali. Il nuovo PUP assume, ancora più chiaramente, una funzione di indirizzo e di raccordo per i piani subordinati. Anche in seguito alle nuove tendenze della cultura urbanistica internazionale, esso si configura sostanzialmente come un “piano territoriale strategico”, volto alla formazione di una “visione strategica condivisa” di sviluppo, in cui si privilegiano gli aspetti di indirizzo e di supporto conoscitivo per la pianificazione territoriale locale, rispetto a quelli prescrittivi e di immediata applicazione.

Cambia, infine, anche l’approccio culturale alla risorsa paesaggio. Il “paesaggio”, infatti, veniva inteso nel 1967 prevalentemente come una risorsa per lo sviluppo socio-economico, in particolare per il turismo. Nel 1987, poi, la tutela del paesaggio veniva ricondotta all’ambito della tutela ambientale, riflettendo la nuova cultura che si era sviluppata sia a livello nazionale (e che trovava un riscontro concreto nell’introduzione della cosiddetta “legge Galasso”), sia a livello locale a seguito della catastrofe della Val di Stava. Negli ultimi venti anni, infine, si assiste ad un cambiamento culturale profondo nella tutela paesistica, italiana ed internazionale. In primo luogo, la critica radicale dei modelli dominanti di sviluppo, nonché il degrado e la distruzione dell’ambiente e del patrimonio paesistico perpetrati negli ultimi venti anni in molte parti del mondo, hanno portato a considerare l’inscindibilità dei problemi ambientali da quelli dello sviluppo economico, sociale e culturale. L’affermarsi della globalizzazione del mercato della produzione e degli scambi e dei sistemi di informazione, poi, se da un lato ha prodotto una sorta di “omologazione” culturale a livello mondiale, dall’altro sembra aver posto l’attenzione sulla riscoperta e la tutela del patrimonio identitario locale. Il

patrimonio naturale e storico-culturale è, infatti, internazionalmente riconosciuto come un elemento propulsore dello sviluppo locale sostenibile. Tale cambiamento culturale si riflette chiaramente nel nuovo PUP, laddove si riafferma il ruolo del paesaggio come fattore di sviluppo locale e risorsa competitiva. Infine, un nuovo movimento culturale nel campo della conservazione della natura ha portato ad un diverso approccio, recepito dalla “Convenzione Europea del Paesaggio”. Questa sottolinea il riconoscimento del paesaggio come "bene" indipendente dal valore attribuitogli, ed ammette che tutto il territorio è paesaggio: spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, "sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati".

Tutti questi cambiamenti profondi, in primo luogo culturali, sono stati generalmente recepiti dalla legislazione urbanistica provinciale, riflettendosi anche nell’elaborazione dei tre PUP redatti in Trentino dal secondo dopoguerra ad oggi.

La valutazione sugli esiti dell’implementazione (o della mancata implementazione) delle indicazioni dei PUP relative al rapporto tra insediamenti e paesaggio, invece, risulta essere alquanto complessa.

Fino al secondo dopoguerra, gli insediamenti umani sono stati espressione di un forte legame con i luoghi. Le condizioni climatiche, il sole, i venti, la necessità di difendersi dalle valanghe e dalle inondazioni, hanno plasmato la morfologia degli abitati e dei territori circostanti. Questi insediamenti “vernacolari” venivano realizzati con materiali locali, secondo schemi ampiamente collaudati e perfezionati nel corso del tempo, assecondando l’esigenza delle popolazioni locali di abitare e produrre. Essi si adattavano di volta in volta alle caratteristiche del territorio, nei fondovalle o sui pendii, stabilivano un legame simbiotico con il territorio e le risorse naturali circostanti, queste ultime spesso alla base delle strategie di sussistenza delle popolazioni locali.

Tutto ciò determinava un rapporto uomo-natura basato sulla sostenibilità e sull’equilibrio. L’equilibrio territoriale tradizionale si manifestava con un’alternanza di costruito e di non costruito, di pieni e di vuoti, di centri abitati e di campi, che costituisce ancora oggi, in alcune parti del territorio, un fattore identitario molto forte.

Il paradigma della “modernizzazione”, intesa come sviluppo urbano e industriale, ed i forti investimenti nelle infrastrutture e nell’edilizia, hanno alterato in maniera evidente questo equilibrio tra insediamenti e paesaggio. A partire dal secondo dopoguerra, infatti, si innescavano alcuni trend negativi, anche determinati dalle indicazioni del PUP, che

risultano ancora oggi in atto. Entrava in crisi il tradizionale rapporto uomo-territorio, che da secoli aveva caratterizzato il territorio alpino, e cominciava lo spostamento dalle zone collinari/montuose verso la pianura. In seguito all'abbandono delle pratiche tradizionali di sussistenza, veniva meno anche l'organizzazione "verticale" degli insediamenti, tipica dei pattern insediativi tradizionali, che vedevano l'abitato in stretta connessione con l'agricoltura, il pascolo e l'utilizzo delle risorse forestali: attività, queste, svolte sui versanti montani. Nei centri minori si assisteva, dunque, allo spostamento degli insediamenti verso il fondovalle e all'abbandono dei versanti montani, con la conseguente perdita delle caratteristiche paesaggistiche tradizionali dei centri alpini, esemplificate dalla sequenza abitato-campagna-foresta-alpe. I centri urbani principali (prevalentemente Trento), invece, si espandevano notevolmente. Si assisteva, come in molte altre città italiane, alla formazione delle "periferie", con tutti i problemi correlati a questo fenomeno. Anche in questo caso, venivano alterati notevolmente i caratteri tradizionali dell'ambiente e del paesaggio alpini.

La grande dotazione di aree naturali ed il loro pregio ambientale sono uno dei punti di forza del territorio provinciale ancora oggi, e gli insediamenti umani occupano una parte del territorio estremamente ridotta rispetto alle aree naturali, diversamente da quello che accade nelle altre regioni italiane.

Tuttavia, oggi assistiamo a due fenomeni insediativi problematici. Il primo consiste in un uso intensivo del fondovalle e nell'abbandono dei versanti montani, sui quali si osserva un deciso avanzamento del bosco, quasi una rinaturalizzazione. All'interno del sistema morfologico-ambientale tipicamente alpino del territorio trentino, infatti, le dinamiche socio-economiche privilegiano i fondovalle, dove si sviluppano oggi principalmente gli insediamenti e dove è in atto la sottrazione continua di aree destinate ad uso agricolo, progressivamente investite dall'urbanizzazione. La dispersione insediativa (*urban sprawl*) è il tipo di sviluppo urbano contemporaneo in Trentino. Come conseguenza di tale dinamica insediativa, oggi in Trentino può ritenersi "urbano" non solo il territorio occupato dai centri principali, secondari e terziari, ma anche tutto il territorio che in maniera reticolare collega questi centri. Ciò si traduce, come visto, con l'urbanizzazione della quasi totalità delle valli, che presentano una costellazione di insediamenti storici e di espansioni pianificate principalmente negli anni '60 e '70, immersi in una scia di urbanizzazione a bassa densità, avvenuta negli ultimi 30 anni e caratterizzata dalla diffusione di residenze e attività produttive. Le infrastrutture dei trasporti (prevalentemente assi stradali) rivestono un ruolo fondamentale nella

contemporanea organizzazione del territorio provinciale. Uno sviluppo dell'occupazione del fondovalle senza soluzione di continuità, poi, porta all'interruzione delle reti ecologiche trasversali agli assi fluviali: soprattutto le infrastrutture stradali e ferroviarie sono delle vere e proprie barriere, non solo ecologiche, ma anche di relazione spaziale tra gli insediamenti umani. In relazione alla dispersione urbana in atto, si tratta per lo più di trasformazioni "spontanee" del paesaggio, che prescindono dalla pianificazione territoriale istituzionale. Queste trasformazioni sono, dunque, generalmente escluse dal governo del territorio ed il paesaggio urbano contemporaneo risulta essere, piuttosto, il prodotto della sommatoria delle decisioni individuali. Il risultato dei processi di cui sopra, è la perdita di elementi caratteristici del paesaggio insediativo tradizionale (ad es. gli insediamenti sui versanti che seguono l'andamento del conoide, l'agricoltura e i pascoli di montagna e la sequenza abitato-campagna-foresta-alpe). Si assiste alla sostanziale omologazione del paesaggio urbano Trentino con quello dei principali contesti urbani del nord Italia (vedi, ad esempio, la "città diffusa" veneta). In generale, la perdita dell'identità alpina si legge anche nella sostituzione di architetture appartenenti alla tradizione locale. Se alcune forme architettoniche rimandano a quelle tradizionali, tanto da poter essere definite "neovernacolari", la maggior parte dell'edilizia residenziale e non-residenziale presenta un abaco tipologico omologato a quello delle periferie dei maggiori centri urbani.

Il secondo fenomeno insediativo problematico risulta nello sviluppo di attività edilizia d'alta quota. Se, infatti, la maggior parte della popolazione tende oggi a concentrarsi principalmente lungo le valli (vedi la valle dell'Adige e la Vallagarina che concentrano circa il 40% dei residenti provinciali), anche gli insediamenti d'alta quota risentono di un certo sviluppo edilizio. Si tratta soprattutto di infrastrutture per il turismo e di alloggi per il tempo libero e vacanze. In alcune realtà territoriali, i dati evidenziano una situazione giunta pressoché al limite della sostenibilità sia sotto il profilo economico, che sotto quello ambientale. Da un lato, infatti, il fenomeno delle "seconde case", non favorisce lo sviluppo di un sistema turistico efficiente e capace di avere delle ricadute effettive e diffuse sulla popolazione locale. Dall'altro, poi, le ricadute di questo fenomeno in termini di degrado paesaggistico-ambientale risultano essere particolarmente gravi in un territorio sensibile come quello del Trentino.

Rispetto alle trasformazioni di cui sopra, che hanno alterato nel tempo il rapporto tra insediamenti e territorio in Trentino, l'attenzione al tema del paesaggio è stata costante

all'interno dei Piani Urbanistici Provinciali, anche se –come visto- l'approccio culturale, la normativa e gli strumenti di tutela sono cambiati notevolmente nel tempo.

Nel 1967 si consideravano solo i “paesaggi eccellenti” come degni di tutela, per i quali la normativa provinciale prevedeva l'istituzione di parchi naturali (da sottoporre ad appositi piani) e l'istituzione di vincoli specifici. La norma tendeva, in questo caso, a tutelare il quadro ecologico spontaneo, senza sostanziali modificazioni del paesaggio, secondo un'ottica di conservazione ambientale a carattere rigorosamente biologico o naturalistico. Accanto a queste “eccellenze paesistico-ambientali”, poi, venivano perimetrare altre aree del territorio provinciale denominate “parchi attrezzati”, da sottoporre ad un ulteriore vincolo. Questi parchi attrezzati erano per lo più territori di campagna, generalmente a prato, e zone di bosco, in cui era ammissibile nuova edilizia e la collocazione di nuove infrastrutture e servizi: in sintesi, erano zone di potenziale espansione urbana. La finalità del vincolo di tutela nel caso dei “parchi attrezzati” consisteva nel fissare i criteri affinché i nuovi insediamenti non fossero in contrasto con l'ambiente preconstituito, dagli insediamenti tradizionali al quadro naturale. Inoltre, le “unità insediative” venivano intese da Samonà a tutti gli effetti come “unità di paesaggio”, ossia come unità progettuali omogenee, capaci di suggerire soluzioni progettuali coerenti con la forma dei luoghi. Tuttavia, le indicazioni offerte ai comprensori (e dunque a tutti i livelli di pianificazione subordinata) erano, in questo caso, alquanto vaghe. Tale vaghezza di indirizzo al livello di pianificazione “attuativa” (i piani comprensoriali), unita alla lunga e difficile gestazione dei piani comprensoriali stessi, lascerà la pianificazione attuativa ai comuni, con risultati molto vari da caso a caso, proprio per la mancanza di regole chiare e criteri precisi di riferimento. Si può, in sintesi, affermare che le indicazioni del PUP sono state perse in fase di realizzazione del piano.

L'approccio del PUP del 1987 risultava sostanzialmente simile al precedente. Concretamente, infatti, la nuova impostazione culturale del PUP del 1987, non si traduceva in innovazioni rilevanti, quanto piuttosto nella ridefinizione delle aree già delimitate dal PUP originario e nella precisazione di alcune intuizioni avanzate da quest'ultimo. La concezione di “paesaggio”, poi, risultava essere ancora legata all'idea delle “eccellenze paesaggistiche”, nonché diluita dall'associazione tra tutela ambientale e tutela paesaggistica, per cui il concetto di paesaggio risultava indistinguibile da quello di ambiente. Inoltre, il PUP del 1987 risultava essere decisamente vago nell'indicare le caratteristiche qualitative dei nuovi insediamenti. Tale vaghezza di indirizzo lasciava,

ancora una volta, un ampio margine di azione alla pianificazione comprensoriale e comunale.

Nel 2007, la missione della pianificazione rispetto alla questione ambientale e paesaggistica diventa allo stesso tempo “strategica” e “regolativa”. Il paesaggio diventa la chiave per l’integrazione dei vari ambiti della pianificazione, nonché strumento di valutazione e verifica delle trasformazioni del territorio previste dal piano. Il nuovo Piano Urbanistico Provinciale prevede in particolare due strumenti relativi al paesaggio. Il primo è la “carta delle tutele paesistiche”, una specifica cartografia che rappresenta le aree e i beni sottoposti alle procedure autorizzatorie finalizzate alla tutela paesistica. Il secondo è la “carta del paesaggio”, un nuovo strumento di lettura delle forme del territorio, di riconoscimento dei suoi valori e di indirizzo delle possibili trasformazioni. La carta del paesaggio, intesa come approfondimento dell’inquadramento strutturale, individua le cosiddette “unità di paesaggio”, definite mettendo in evidenza forme geomorfologiche, immagini identitarie e caratterizzazioni dei diversi ambiti territoriali. La carta del paesaggio è lo strumento interpretativo principale per disciplinare gli aspetti di maggior valore del paesaggio. Essa è il riferimento imprescindibile per i piani territoriali delle comunità e per gli interventi da essi previsti.

In sintesi, anche all’interno del nuovo PUP si ripete l’approccio tradizionale, che vede un duplice atteggiamento verso la risorsa paesaggio: regolativo per quanto riguarda le “eccellenze paesistiche” (la carta delle tutele paesistiche è prescrittiva, contiene norme ed indicazioni precise); qualitativo e strategico per i paesaggi ordinari (vedi le indicazioni della carta del paesaggio rispetto ai sistemi complessi di paesaggio).

Il compito di definire linee guida specifiche per determinare un rapporto più equilibrato tra insediamenti e paesaggio passa adesso ai “territori”, in sede di elaborazione dei “Piani Territoriali delle Comunità”, attraverso i quali i nuovi enti territoriali intermedi dovranno gestire la pianificazione d’area vasta.

Resta aperta la domanda se i “territori” sapranno superare il ruolo puramente tecnico-amministrativo ricoperto in passato dai comprensori, per raccogliere la sfida della sostenibilità e tradurla in un modello di sviluppo basato sulle risorse locali e sulla valorizzazione del patrimonio naturale, culturale e storico. Rispetto a questo modello di sviluppo, autodiretto e gestito in sede locale, il rapporto tra insediamenti e paesaggio risulta cruciale, in quanto il paesaggio viene ad essere inteso come un fattore essenziale dello sviluppo locale.

La risposta alla domanda di cui sopra, inoltre, è strettamente connessa alla qualità dei processi decisionali che le amministrazioni locali dei “territori” sapranno mettere in atto e dalla loro disponibilità di risorse finanziarie e tecniche adeguate. Un ruolo importante, inoltre, sarà ricoperto dalle comunità locali e, dunque, risulterà di fondamentale importanza la loro maturità nel recepire i principi della sostenibilità (in particolare, la necessità di un approccio integrato tra obiettivi di riqualificazione ambientale, sviluppo economico ed equità sociale) e nel metterli in pratica sia all’interno dei processi decisionali, sia nelle azioni di implementazione di piani e programmi territoriali.

In questo senso il paesaggio, in quanto espressione immediata della cultura materiale di una comunità, verrebbe ad essere la cartina al tornasole dei valori intorno ai quali la comunità stessa si organizza, che la rappresentano, in cui essa si identifica. Valori identitari intesi non come riproposizione di tradizioni passate ed escludenti, ma come principi strategici che possano indirizzare le trasformazioni future e, dunque, includere anche i “nuovi cittadini”, sempre più numerosi in Trentino, con i loro valori e le loro aspirazioni.

BIBLIOGRAFIA

- Camagni R., Gibelli M. C., Rigamonti P., 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Volume 14 di Politiche urbane e territoriali, Alinea.
- Christaller W., 1933, *Die zentralen Orten in Sueddeutschland: eine oekonomisch-geographische Untersuchung ueber die Gesetzmassigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit Stadtlischen Funktionen*, Gustav Fisher Verlag, Jena.
- Commissione delle Comunità Europee, 1990, *Libro verde sull'ambiente urbano*.
- Commissione delle Comunità Europee, 2004, *Strategie per l'ambiente urbano*.
- CE (Consiglio d'Europa), 2000, *Convenzione Europea sul Paesaggio. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa*, Firenze.
- Dematteis G., 1997, "Le città come nodi di reti: la transizione urbana in una prospettiva spaziale", in: Dematteis G. e P. Bonaverò (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, il Mulino, Bologna.
- Dematteis G., 2003, *Il territorio come risorsa per lo sviluppo locale*, Salone dello sviluppo locale, Provincia di Torino, Torino.
- De Varine H., 2002, *Les racines du futur*, Asdic, Chalon sur Saone.
- Diamantini C. (a cura di), 1996, *Gli ambienti insediativi del Trentino e dell'Alto Adige*, Quaderni del Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale, Trento.
- Fera G., 2002, *Urbanistica. Teorie e storia*, Gangemi.
- Fera G., 2003, "Il processo di pianificazione strategica", in: Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Francoangeli.
- Gibelli M.C., 2003, "La pianificazione strategica tra tradizione e innovazione", in: Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, Francoangeli.
- Hoselitz B. F., 1960, "Theories of Stages of Economic Growth," in: B. F. Hoselitz (a cura di), *Theories of Economic Growth*, New York, The Free Press.
- Meadows D.H. et al., 1972, *I limiti dello sviluppo*, Club di Roma, MIT, Mondadori, Milano.
- Provincia Autonoma di Trento, 1968, *Piano Urbanistico del Trentino*, Padova, Marsilio Editori.

- Provincia Autonoma di Trento, 1975, *Piano Urbanistico Provinciale- Variante 1975 - relazione illustrativa*, datt., Trento, luglio.
- Provincia Autonoma di Trento, 1991, *L'Urbanistica del territorio*, a cura di F. Mancuso, Venezia, Marsilio.
- Provincia Autonoma di Trento, 2007, *Piano Urbanistico Provinciale del Trentino*, http://www.urbanistica.provincia.tn.it/pianificazione/piano_urbanistico_provinciale/normativa_pup2008/pagina120.html
- Rostow W. W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sereni E., 1961, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Milano.
- Zanon B., 1996, "L'immagine del Trentino nelle indagini territoriali", in: C. Diamantini (a cura di), 1996.

La pubblicazione riporta gli esiti della ricerca “Insediamenti e paesaggio nella pianificazione urbanistica provinciale del Trentino”, commissionata all'autore tra Gennaio ed Aprile 2012 dal DICAM - Dipartimento di Ingegneria Civile Ambientale e Meccanica dell'Università degli Studi di Trento.

Lo studio è stato condotto nell'ambito di un progetto di ricerca più ampio, denominato “Trentino: dalle trasformazioni ai nuovi paesaggi”, affidato al DICAM dal Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia di Trento.

Si ringraziano i professori Corrado Diamantini e Giuseppe Scaglione del DICAM per aver reso possibile lo studio qui presentato.

ISBN 978-88-8443-523-1

Pubblicato da:
Università degli Studi di Trento
Febbraio, 2014



Università degli Studi di Trento