



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Assessorato all'Urbanistica e Ambiente

**Revisione del Piano urbanistico provinciale
DOCUMENTO PRELIMINARE**

approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 2187 dd. 24.09.2004



Indice

1. Per un nuovo governo del territorio	3
1.1. Indirizzi generali di innovazione nella continuità della storia del PUP	3
1.2. Revisione del PUP e riforma della legge urbanistica	5
2. Il ruolo del PUP	7
2.1. Uno strumento quadro per la pianificazione	7
2.2. Riferimenti e strumenti per la valutazione	10
3. Finalità e obiettivi	13
3.1. Ambiente, paesaggio e identità per un nuovo modello di sviluppo	13
3.2. Principi e criteri di riferimento	15
4. Problemi e potenzialità del territorio	18
4.1. Problemi territoriali	18
4.2. Inquadramento strutturale e sistemi diversificati	21
5. Strategie per il Piano	23
5.1. Lo sviluppo locale sostenibile come scenario tendenziale	23
5.2. Orientamenti strategici	25
6. Contenuti e processo attuativo del Piano	32
6.1. Articolazione del PUP	32
6.2. Contenuti progettuali e metodo	32
7. Avvio del confronto	36



1. Per un nuovo governo del territorio

1.1. Indirizzi generali di innovazione nella continuità della storia del PUP

Il presente Documento preliminare per la revisione del Piano urbanistico provinciale si inserisce nel **Programma per la XIII legislatura** enunciato dal Presidente della Giunta provinciale nel 2003 e si pone in relazione con l'insieme di iniziative e di provvedimenti attuati e in corso d'attuazione per il governo e lo sviluppo della Provincia Autonoma di Trento.

Il Documento preliminare, introdotto con la L.P. n. 22/1991, è finalizzato a contenere "l'indicazione e l'illustrazione degli obiettivi generali e delle linee direttive che si intendono perseguire" nella revisione del Piano urbanistico provinciale, e ad aprire il confronto con i Comuni e i Comprensori, i quali, entro i successivi sessanta giorni dall'approvazione del Documento stesso, "possono far pervenire alla Giunta provinciale le loro osservazioni sul documento nonché le loro proposte per la risoluzione dei principali problemi di assetto dei rispettivi territori."

Nella presente legislatura il Documento preliminare pone la revisione del Piano urbanistico provinciale al centro del **vasto e organico disegno di riforma** degli strumenti di governo e di gestione del territorio, definendo una strategia territoriale a fianco della programmazione economica e assicurando la coerenza rispetto al Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, equivalente a piano di bacino, nonché rispetto ai piani di settore. Attraverso questo Documento si intendono peraltro sviluppare gli orientamenti emersi negli anni recenti, a partire dagli atti di indirizzo in tema di sviluppo sostenibile, mobilità e turismo approvati nel 2000, nonché dai lavori preparatori per la revisione del PUP, avviati nella scorsa legislatura, con l'obiettivo di promuovere una solidale partecipazione sociale ai processi di gestione e pianificazione del territorio e uno sviluppo sostenibile nei confronti del patrimonio naturale, paesistico, sociale e culturale.

Tale impostazione assicura la continuità nei confronti della tradizione di gestione del territorio, consolidatasi in Trentino: il primo Piano urbanistico provinciale, in attuazione delle prerogative dell'autonomia provinciale, nel 1967, rispondeva essenzialmente alle esigenze di sviluppo socio-economico della comunità trentina, affrontando temi come il riequilibrio territoriale e socio-culturale tra "città e campagna", senza trascurare un primo riconoscimento delle risorse ambientali, con l'istituzione di due parchi naturali e l'introduzione della tutela del paesaggio. Il Piano del 1987, preceduto dal primo Programma di sviluppo provinciale, tendeva ad assicurare una omogenea disciplina urbanistica, territoriale e ambientale, affrontando i temi della sicurezza fisica del territorio, della tutela delle risorse naturali e culturali, del dimensionamento degli sviluppi residenziali e dei servizi,



della tutela delle aree agricole e della disciplina delle aree produttive e dei grandi collegamenti infrastrutturali, dando spazio a indirizzi e criteri per la pianificazione subordinata.

Al fine di promuovere la capacità del Trentino di individuare e valorizzare le condizioni idonee per il proprio sviluppo sostenibile, il nuovo PUP ha ora di fronte 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.

In quest’ottica un primo indice degli indirizzi che più si stanno imponendo al centro dell’attenzione nell’amministrazione pubblica, mette a fuoco i seguenti profili:

- pervasiva affermazione del **principio di sussidiarietà** che, non disgiunta dal complementare **principio di responsabilità**, postula l’individuazione di livelli diversi di collocazione delle scelte di governo del territorio;
- obiettivo dell’**autonomia gestionale** degli Enti locali nell’ottica della **semplificazione dei procedimenti amministrativi**;
- esigenza crescente di **cooperazione inter-istituzionale**, sia “verticale” che “orizzontale”, per la programmazione e gestione delle risorse,
- crescente complessità dei problemi della **governabilità dei processi territoriali**, con conseguente importanza della **concertazione** e della **partecipazione** collettiva nelle sedi decisionali e negli interventi operativi conseguenti;
- importanza progressiva dei **programmi di sviluppo locali**, nei quali il territorio si pone come fattore di **attrattività differenziata** e di competitività, quale contesto di mercato per ogni impresa con ricadute territoriali;
- crescita incessante della **mobilità**, delle comunicazioni materiali e immateriali e del **turismo** con il simmetrico aumento della domanda sociale di **ambiente** e di **paesaggio**.

In relazione ai problemi si può fin d’ora evidenziare che nell’area trentina, alcune circostanze specifiche – come 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 paesistico e culturale – hanno reso particolarmente urgente l’applicazione dei principi enunciati attraverso l’**Atto di indirizzo sullo sviluppo sostenibile**, approvato nel 2000, e l’attuazione della **Convenzione delle Alpi**, ratificata dall’Italia nel 1999, soprattutto in termini di integrazione e coerenza delle politiche sui valori ambientali, paesistici e culturali. E’ inoltre di evidente importanza in quest’area l’applicazione della **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”.



1.2 Revisione del PUP e riforma della legge urbanistica

In questo programma di riforma la revisione del Piano urbanistico provinciale e l'elaborazione della nuova Legge urbanistica, si pongono come strumenti chiave della **riorganizzazione istituzionale e gestionale del territorio**. Entrambi detti profili richiedono che il PUP prefiguri una riarticolazione profonda delle relazioni tra i diversi soggetti della pianificazione, con la definizione delle interazioni fra le competenze su diversi livelli e, al contempo, che lo stesso PUP divenga uno strumento più leggero e flessibile anche mediante l'introduzione di **procedure efficaci di verifica dinamica e interattiva**.

Il nodo centrale che lega la riforma della Legge urbanistica e la revisione del PUP è dunque l'individuazione di **diversi livelli di pianificazione**, al fine di assicurare la specificità degli strumenti rispetto alle decisioni territoriali, ma insieme anche la coerenza delle previsioni all'interno di una visione unitaria, prefigurata a livello provinciale nonché a livello intermedio e locale. La nuova Legge urbanistica deve definire, attraverso l'articolazione delle competenze su tre livelli, le regole per garantire l'**unitarietà del governo del territorio**, la **programmazione concertata delle azioni**, la **flessibilità degli strumenti di governo**.

In un nuovo quadro dove il Piano urbanistico provinciale si configura come **strumento di coordinamento territoriale e di disciplina delle invarianti, componenti del territorio a carattere permanente, nonché delle reti ambientali e infrastrutturali**, i piani urbanistici di livello intermedio acquisiscono competenze da definirsi alla scala di area vasta. In questo senso il duplice risultato è quello di:

- spostare sul territorio, dalla dimensione provinciale al livello intermedio delle comunità locali, definito nell'ottica della sussidiarietà responsabile, una parte importante delle decisioni relative all'organizzazione del territorio e all'uso razionale delle risorse, fatta salva la disciplina degli elementi permanenti e delle reti ambientali e infrastrutturali generali che rimangono invece inquadriati nel PUP;
- assumere a livello locale e intermedio, in quello che può essere definito il **Piano di area vasta**, quelle responsabilità sovracomunali che superano il livello di competenza dei singoli Comuni o che comunque presuppongono una verifica territoriale più ampia;
- rafforzare in capo ai Comuni le attuali competenze, raccordandole al nuovo sistema istituzionale e dotandole di strumenti innovativi nell'ottica di una efficiente autonomia gestionale.

Perseguendo questi obiettivi, la riforma della Legge urbanistica deve altresì definire i criteri per attivare nuovi strumenti di gestione, in particolare:

- l'**accordo-quadro di programma**, finalizzato alla definizione e all'attuazione dei programmi e dei progetti previsti nei **Piani di area vasta**, dove, in un'azione integrata, partecipano Provincia, Comuni e relative comunità nelle loro articolazioni sia pubbliche che



private, al fine di definire un modello di sviluppo locale su cui fondare la programmazione territoriale estesa all'**area vasta**;

- il **bilancio urbanistico** dei processi attuativi, continuamente aggiornato e verificato sulla base di un'efficiente sistema informativo ambientale e territoriale;

- la **valutazione strategica** dei piani urbanistici, intesa come processo di **autovalutazione** delle scelte programmatiche sotto il profilo ambientale, economico e sociale;

- la **perequazione urbanistica** attraverso norme e criteri compensativi e di negoziazione nella gestione dei PRG, indirizzati prioritariamente alla tutela del suolo agricolo pregiato e alla riqualificazione delle aree dismesse;

- gli **strumenti attuativi** finalizzati a controllare l'edificazione residenziale e a garantire il soddisfacimento dei fabbisogni primari;

- il **rinnovo del ruolo delle commissioni di tutela paesaggistico-ambientale** e di altri strumenti regolamentari per il controllo delle trasformazioni e la promozione della qualità nell'uso delle risorse, con particolare riferimento alle **tipologie tradizionali**, alla **bioedilizia** e al **risparmio energetico**.

Oltre a questo (in aggiunta a quanto già inserito nel disegno di legge n. 25/2004 – legge provinciale di adeguamento), la riforma della Legge urbanistica deve, nell'ottica della semplificazione, affrontare:

- il coordinamento tra le norme provinciali e quelle statali, in tema di tutela paesistica, con particolare riferimento al Decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio);

- la riforma dei titoli autorizzatori per l'esecuzione di opere edilizie, ampliando la categoria degli interventi soggetti a denuncia di inizio attività rispetto a quelli soggetti a concessione;

- la ridefinizione del regime sanzionatorio in funzione della semplificazione burocratica e insieme di una più efficace tutela degli interessi urbanistici.



2. Il ruolo del Piano urbanistico provinciale

2.1. Uno strumento quadro per la pianificazione

Il PUP, nell'obiettivo di rafforzare la qualità dell'offerta territoriale e la valorizzazione dei fattori di attrattività locale, per favorire il manifestarsi delle migliori condizioni per lo sviluppo economico sostenibile, deve assumere:

- valenza strategica per delineare le **componenti territoriali del modello di sviluppo sostenibile** del Trentino,
- capacità di dialogo e di **interazione** nei confronti del Programma di sviluppo provinciale e del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche nonché di coordinamento dei piani di settore,
- valenza di **indirizzo**, di sostegno e di verifica di efficacia e di sostenibilità nei confronti della pianificazione comunale e di livello intermedio.

Nel nuovo approccio proposto, il PUP beneficia del **marketing territoriale**, inteso come **metodologia che predispone gli strumenti per elaborare e attuare una strategia volta a rafforzare la competitività del territorio**. Al fine di favorire l'evolvere del territorio verso una configurazione che garantisca a esso la massima capacità di attrazione delle componenti più funzionali all'attuazione di un modello di sviluppo sostenibile, il marketing territoriale offre al PUP un metodo utile per orientare la strategia di valorizzazione delle risorse territoriali e per concertare gli obiettivi e le priorità dei Piani di area vasta.

Nel delineare l'assetto del territorio, il PUP definisce dunque anche il quadro di riferimento, il *'framework'*, entro cui è possibile ideare un certo processo di sviluppo economico sostenibile, condividerlo con tutti i **portatori di interessi locali** e attuarlo attraverso una efficace mobilitazione delle risorse disponibili endogenamente o esogenamente. Questo ruolo attribuito al PUP implica che esso debba indicare esplicitamente anche l'orizzonte di lungo termine verso cui la Provincia intende evolvere in termini di modello di sviluppo, ovvero di modello di crescita economica, l'individuazione dei fattori di attrattività su cui basare la competitività del sistema produttivo della Provincia e, insieme, la determinazione delle **invarianti**, intese come quelle componenti e relazioni del territorio che si ritengono di lunga durata e non modificabili nel tempo.

Tenendo conto di questa complessa interazione tra gestione del territorio e sviluppo, può essere meglio definito il ruolo specifico del PUP, distinguendo:

- la **funzione** propriamente **regolativa**, volta a presidiare i valori non negoziabili e le scelte irrinunciabili in rapporto alle competenze istituzionali della Provincia, e ad assicurare la corretta interazione procedurale dei diversi soggetti nei processi attuativi;
- la **funzione di orientamento strategico**, volta a indicare mete e obiettivi di



progetti e programmi mirati ad ambiti o temi specifici, che comprendono “visioni” e indirizzi di tutela e di intervento su cui far convergere il consenso e la cooperazione dei soggetti istituzionali, degli attori locali e dei diversi portatori d’interessi;

- la **funzione valutativa**, parte fondante delle scelte e degli indirizzi proposti, consistente nell’esplicitare e nell’argomentare la valutazione preventiva degli esiti attesi.

In larga misura, la funzione propriamente regolativa è stata ed è assolta dal PUP in vigore, sostanzialmente recepito nei piani dei Comuni e in parte nei piani di settore di livello provinciale: si parte, in sostanza, da un “contesto pianificato” già dettagliatamente definito, ora suscettibile di significativi sviluppi per le tematiche paesistiche, per l’impostazione strategica e per la semplificazione delle procedure di gestione ordinaria del territorio.

Si va peraltro delineando un diverso equilibrio fra le autonomie istituzionali per quanto riguarda le procedure di promozione, progettazione, esame e verifica dei piani. Il ruolo del **PUP** può essere **ridefinito, nell’ottica di uno strumento più flessibile**, per quanto riguarda le previsioni relative agli aspetti di natura operativa e connessi alla gestione di problemi di tipo localistico, mentre dovrebbe, al contrario, risultare **rafforzato sul piano dell’individuazione dell’orientamento strategico del territorio** e del suo rapporto con la crescita economica da perseguire. In questa prospettiva i contenuti del piano devono essere “ponderati” sotto il profilo dei diversi interessi pubblici, ma anche della diversa natura e caratterizzazione delle autonomie, distinguendo i limitati argomenti le cui regole devono assumere forma di vincolo – a presidio di specifici interessi dell’intera collettività - da tutte le altre materie di governo, le cui regole possono invece assumere il **carattere di indirizzo rispetto ai Piani di area vasta**, studiando i modi di una efficace adattabilità alle singole situazioni locali.

Posto quanto sopra, si può ipotizzare che il processo di pianificazione si articoli a tre livelli – provinciale, intermedio e comunale – coi seguenti contenuti:

Piano urbanistico provinciale

quadro conoscitivo:

a1, aspetti settoriali (assetto fisico-naturale, storico-culturale, paesaggistico, socio-economico, infrastrutturale: condizioni e potenzialità, con particolare riferimento alla sicurezza del territorio, alle reti ambientali, culturali, infrastrutturali e alle unità di paesaggio),

a2, inquadramento strutturale (componenti e sistemi del territorio invariati o permanenti, aspetti identitari)

quadro strategico:

b1, strategie,

b2, criteri per l’articolazione territoriale delle strategie;

quadro normativo:

c1, regole generali per le reti (ambientali, storiche-culturali, infrastrutturali),



- c2, regole generali per sistemi agricoli e silvopastorali (tutela delle aree agricole pregiate),
- c3, criteri per l'organizzazione del territorio, con particolare riferimento alla distribuzione dei servizi di livello sovralocale e al dimensionamento dello sviluppo insediativo,
- c4, regole generali per aree o risorse di specifico interesse provinciale, con particolare riferimento agli ambiti produttivi e turistici,
- c5, criteri per la formazione dei piani di area vasta,
- c6, criteri per la valutazione strategica (autovalutazione dei piani, verifica di coerenza dei piani di livello intermedio e locale).

Piano di area vasta

quadro conoscitivo:

- a1, approfondimento del quadro conoscitivo del PUP, specie per invarianti strutturali e paesaggi, con riferimento alle componenti utili per la valutazione strategica dei piani

quadro strategico:

- b1, articolazione locale delle strategie del PUP con specificazione delle linee di azione per i relativi accordi-quadro di programma interistituzionali per la loro attuazione

quadro normativo:

- c1, criteri per l'organizzazione del territorio (coordinamento e dimensionamento degli interventi per insediamenti produttivi, turistici, commerciali e dei servizi)
- c2, regole per le reti di interesse sovracomunale
- c3, regole per aree o parti del territorio di interesse sub-provinciale
- c4, regole per la tutela a livello sovracomunale della natura, del paesaggio e dei beni culturali, con particolare riferimento alle regole tipologiche per gli interventi sia nelle aree silvopastorali o agricole che in quelle urbanizzate, ai tipi di aree da tutelare con regole di perequazione ambientale e paesaggistica
- c5, parametri e riferimenti specifici per la valutazione strategica del Piano (criteri per le verifiche di coerenza).

Piano regolatore generale

quadro conoscitivo:

- a1, specificazioni dell'inquadramento strutturale, individuazione puntuale di elementi di valore e criticità, ecc.

quadro strategico:

- b1, specificazione delle strategie locali definite nel piano di area vasta

quadro normativo:

- c1, disciplina degli usi del suolo (in particolare delle potenzialità edificatorie)
- c3, vincoli e determinazioni specifiche a tutela della natura, del paesaggio e dei beni culturali
- c4, principi applicativi per la perequazione e la compensazione
- c5, valutazione del Piano (criteri per le verifiche di coerenza).



2.2. Riferimenti e strumenti per la valutazione

Anche per quanto concerne la motivazione delle scelte, la pianificazione ha offerto nel tempo una base conoscitiva di tutto rispetto, ferma restando la necessità di procedure atte a integrarla in processi di valutazione. Un dialogo efficace tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione e pianificazione del territorio comporta che ciascuno conosca la realtà territoriale e i suoi problemi, le poste in gioco e le ragioni degli altri. **Occorre quindi che ci sia sufficiente conoscenza e consapevolezza dei valori e dei problemi del territorio e che si possano valutare preventivamente gli effetti attesi dalle scelte che ciascun soggetto propone.**

Per quanto riguarda la conoscenza, un contributo importante viene offerto dal cosiddetto ***inquadramento strutturale*** del territorio, vale a dire da un'interpretazione di sintesi che ponga in evidenza aspetti, elementi e relazioni dotati di maggior stabilità e permanenza, che hanno svolto o possono svolgere un ruolo appunto "strutturante" nei confronti dell'organizzazione e modellazione del territorio, della configurazione e dell'evoluzione delle condizioni ambientali e paesistiche. Tale interpretazione, basata sul confronto di una molteplicità di letture, analisi e valutazioni disciplinari, può rappresentare la parte vincolante dei riconoscimenti di valore e degli accertamenti che ciascun soggetto istituzionale – nella propria sfera di competenza – propone al dialogo con gli altri soggetti, riconoscendo al livello provinciale una pertinenza specifica soprattutto per quanto riguarda le grandi reti di connessione ambientale, infrastrutturale ed economica. Nella prospettiva di un allargamento significativo della partecipazione sociale alla gestione e alla pianificazione del territorio, l'interpretazione strutturale deve in questa fase essere arricchita per cogliere i caratteri di fondo delle identità locali, facendoli emergere dall'assetto del territorio così come risulta dall'apprezzamento delle popolazioni locali, assumendo un ruolo di "conoscenza fondativa" che consenta di definire in modo partecipato lo "statuto dei luoghi" su cui fondare le strategie di sviluppo. Si tratta di uno strumento importante di comunicazione e di rappresentazione sociale, sulla cui base la "conoscenza esperta", scientificamente validata, può confrontarsi e integrarsi utilmente coi "saperi locali".

Il quadro conoscitivo non riguarda solo il riconoscimento dei fattori strutturali del territorio, ma deve anche rendere conto delle condizioni in cui si trovano le diverse parti, i sistemi di risorse e le reti che le organizzano. Solo sulla base di una considerazione critica dello stato del territorio, delle dinamiche in corso e dei loro prevedibili sviluppi si possono predisporre strumenti di gestione territoriale e valutare nel merito dell'efficacia quelli sino a ora applicati. E' necessario quindi che lo sforzo fondativo per comporre un quadro conoscitivo di riferimento si prolunghi nella messa in funzione di un **sistema informativo ambientale e territoriale diffuso ed efficiente**, che consenta di raccogliere dati sulle trasformazioni ambientali, socio-economiche e dell'uso del suolo in atto. Mediante un quadro



informativo aggiornato è possibile monitorare i processi critici, ma soprattutto è possibile redigere **bilanci urbanistici**, che consentano la verifica degli obiettivi raggiunti dai vari strumenti di piano. Sulla base di tali verifiche, che dovrebbero essere sistematicamente messe a punto all'atto di revisione dei vari strumenti di piano, è possibile definire i metodi per migliorare l'efficacia dei piani, soprattutto per quanto riguarda il contenimento degli impatti "a lento effetto" (come il consumo di suolo, l'interruzione di reti, i processi di abbandono).

Per quanto riguarda la valutazione, spetta alla revisione del PUP, assieme alla riforma della Legge urbanistica, **implementare nei processi di pianificazione la verifica preventiva delle scelte, in termini di autovalutazione, rispetto agli obiettivi strategici fissati**. La finalità è quella di spostare il più possibile l'attenzione dalla valutazione d'impatto delle singole opere alla valutazione delle strategie, vale a dire dei piani o dei programmi complessi, nelle quali i singoli interventi devono poi collocarsi. Questo per consentire che la verifica delle previsioni di intervento si collochi proficuamente a monte dei progetti, quando le opzioni (ivi compresa l'opzione zero) possono essere considerate nel quadro complessivo delle interrelazioni.

Per i piani e i programmi il riferimento è una **valutazione strategica**, estesa a tematiche complessive e non solo ambientali, che anticipi e faciliti la ricerca della massima sostenibilità economica, sociale, ambientale e culturale dello sviluppo e delle trasformazioni territoriali. Nel far ciò, la valutazione, lungi dal limitarsi a misurare il distacco tra gli esiti attesi e lo stato di fatto, deve necessariamente riferirsi agli obiettivi di qualità ambientale e di sviluppo equilibrato del territorio che si vogliono raggiungere, obiettivi che sono certamente diversi rispetto ai piani e ai contesti.

La procedura valutativa si applica inserendo le opzioni in una griglia di possibilità praticabili in un dato contesto, regolata sulla base di indicatori e di 'benchmarks', vale a dire di indici-soglia, dove il confronto fra gli esiti attesi in conseguenza di ogni decisione si basa non solo su criteri quantitativi, ma anche su una verifica di coerenza rispetto agli obiettivi strategici fissati. La valutazione, da questo punto di vista, non si propone quindi come un'operazione essenzialmente tecnica e neutrale, ma si presenta piuttosto come un momento di discussione e confronto intorno ai piani e ai programmi, nei quali vanno complessivamente individuate, lungo tutto l'iter di elaborazione e di verifica locale dello strumento, le ragioni e gli effetti di coerenza con gli indirizzi strategici delineati dal PUP.

La valutazione strategica direttamente implementata in sede di elaborazione dei contenuti regolativi e strategici del PUP e la conseguente **verifica di coerenza** rispetto alle invariante del PUP medesimo e ai principi dello sviluppo sostenibile, nonché rispetto agli obiettivi del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, si declina quindi nella pianificazione locale come strumento di supporto per la programmazione delle scelte di sviluppo.

In questo sistema di verifica dinamica degli obiettivi strategici dei piani spetta al



PUP, in quanto strumento di pianificazione ambientale, paesistica e territoriale, la definizione dei nodi strutturali e delle indicazioni territoriali in una connessione equilibrata di sviluppo e sostenibilità con i quali devono confrontarsi, sia la pianificazione di settore del livello provinciale sia la strumentazione urbanistica di livello locale. In altri termini spetta al PUP costruire, dialogando coi soggetti interessati, il quadro strategico di riferimento per lo sviluppo sostenibile del Trentino, partendo dalle visioni proponibili e dall'individuazione dei vincoli e delle opportunità, con particolare riguardo per i fattori di attrattività. Questo al fine di consentire il corretto posizionamento nel panorama generale delle più coerenti linee d'azione, definite e promosse nella pianificazione di area vasta a livello intermedio.



3. Finalità e obiettivi

3.1. Ambiente, paesaggio e identità per un nuovo modello di sviluppo

Il paesaggio trentino è stato trasformato nei secoli, in genere rispettando la vocazione dei luoghi e la loro specificità nonché assecondando la natura mediante modificazioni spontanee, rispondenti alla secolare esigenza di minimizzazione della fatica e di conservazione delle risorse. L'avvento delle tecnologie moderne ha però impresso una forte accelerazione alla trasformazione del paesaggio, alla quale non ha fatto seguito una uguale capacità di prevederne gli esiti dell'alterazione. Anche il Trentino subisce quindi gli effetti della società delle macchine e del benessere economico, che hanno dilatato i flussi di energia e della materia, eliminando in più casi i consueti sistemi di regolazione e coevoluzione nel rapporto tra popolazioni umane e paesaggio. Al paesaggio costruito con fatica e fatto proprio da generazioni di abitanti agricoltori si sono affiancate, con sempre maggiore intensità, forme e soluzioni di funzionamento standardizzate, talora estranee alla cultura storicamente consolidata e alla natura fisica e biologica dei luoghi.

Ciò ha determinato, in generale nel territorio alpino, accanto agli indubitabili vantaggi della modernità, **l'erosione della specificità e del senso di "proprietà culturale" delle comunità locali rispetto ai luoghi, l'affievolirsi del principio di responsabilità** che era connaturato all'abitare in montagna, e, dall'altra parte, una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, un indebolimento della qualità ambientale e per contro una mobilità, che nel suo crescere tende ad autolimitarsi e a diventare meno rispondente agli effettivi bisogni, come documenta anche il Manifesto delle Alpi della regione europea Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Se i termini ambientali del problema si stanno però delineando e così gli strumenti della valutazione e del controllo dell'ecosistema possono trovare la loro autonoma collocazione, la **connessione equilibrata tra le esigenze ambientali e quelle dello sviluppo necessita di una convinta adesione delle comunità, di un riconoscimento a livello locale**, fisicamente riscontrabile, in cui si declinano nella gestione "ordinaria" del territorio i temi globali della sostenibilità, a fronte delle esigenze di modernizzazione e di trasformazione.

Per recuperare una gestione territoriale sostenibile, è necessario appoggiarsi a un sistema che coniughi **natura e cultura, funzionalità e autoregolazione**, riconoscibile da tutti nelle sue potenzialità e nei suoi rischi: serve ricominciare dal paesaggio, restituendogli quell'ampio significato ormai riconosciuto a livello europeo. Si tratta, in definitiva, di ricomporre nel PUP le prospettive di gestione territoriale in termini di governo delle trasformazioni del paesaggio, orientando su questo comune denominatore l'azione, alla ricerca di nuovi equilibri e di criteri **condivisi** per valutare la qualità delle proposte.



Il **paesaggio** è, di per sé, **elemento forte della coscienza locale delle comunità**, ed è sotto gli occhi di tutti l'effetto trasformativo del paesaggio, prodotto giorno per giorno dall'edificazione di nuove aree, dall'infrastrutturazione del territorio e dalla gestione agroforestale. D'altra parte sono facilmente riconoscibili sia le differenze paesistiche che disegnano le **identità delle valli**, sia i caratteri dei luoghi in cui si sono mantenuti ancora leggibili i segni della relazione uomo-natura preindustriale. Così diventano evidenti i valori di riferimento, sia per far crescere la consapevolezza dei beni e delle relazioni paesistiche da tutelare che per fondare le azioni trasformative, attraverso le quali **valorizzare le risorse differenziate del territorio**. E' questa la strada maestra per governare un territorio, come quello trentino, più di altri ricco di bellezze naturali e culturali, vocato al turismo e alla qualità dei servizi, proiettato verso l'Europa e nel contempo rispettoso delle proprie tradizioni.

Sottolineare il ruolo dell'ambiente, del paesaggio e dell'identità culturale – nella specifica situazione del Trentino – è un passaggio obbligato per meglio definire la finalità fondamentale del governo del territorio, vale a dire il miglioramento della “qualità totale” del contesto ambientale, in termini di abitabilità latamente intesa, di individuazione di fattori competitivi e di capacità d'attrazione nei confronti dei visitatori, degli operatori economici e degli investitori.

In questo senso la ricerca della qualità comporta azioni che interessano:

- le strategie e le opzioni politico-culturali e di sviluppo produttivo,
- le scelte della pianificazione (nei diversi tipi e livelli di piano),
- il sistema di *'governance'*, per la gestione sia locale che centrale,
- gli strumenti operativi di intervento e di valutazione.

La qualità del territorio costituisce peraltro un complesso valore di riferimento non solo per il benessere collettivo, ma anche per lo sviluppo economico, richiedendo valutazioni che comprendono, in un insieme inscindibile, gli aspetti di efficienza urbanistica e infrastrutturale, di equilibrio fra usi del suolo, di qualità degli ambienti naturali, del patrimonio culturale e dei caratteri identitari.

Se lo sviluppo sostenibile di un'area geografica si caratterizza per il particolare modello di crescita economica e per il modo in cui questa si integra virtuosamente con la valorizzazione ambientale e con il progresso sociale, la strategia di utilizzazione del territorio disegnata nel PUP deve fare riferimento a un esplicito **modello di sviluppo sostenibile**. È sulla base di questo modello che è possibile individuare gli indirizzi della politica per la competitività della Provincia, in particolare per quanto riguarda le filiere produttive di sviluppo che si vogliono promuovere e le tipologie d'impresa che si vogliono favorire (quanto a dimensione, localizzazione, struttura proprietaria).

Dunque l'identificazione del modello di sviluppo economico della Provincia deve tenere conto contestualmente di almeno le seguenti quattro condizioni:

- **rispettare i principi di sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo,**



- **valorizzare le vocazioni e i caratteri differenziali del territorio,**
- **valorizzare ogni posizione competitiva** del suo sistema produttivo,
- **promuovere la creazione di ricchezza compatibile con lo sviluppo delle risorse del territorio.**

In altri termini, se da una parte l'organizzazione del territorio deve essere orientata all'individuazione e valorizzazione dei fattori materiali e immateriali che ne determinano l'attrattività, al fine di favorire il manifestarsi delle migliori condizioni per uno sviluppo economico sostenibile, secondo un principio di competitività territoriale sempre più consapevole, il PUP deve anche 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.

3.2. Principi e criteri di riferimento

Nel suo ruolo di orientamento delle trasformazioni, il PUP, come si è detto, individua tre principi guida per l'azione di pianificazione e li coniuga in modalità specifiche, adatte alle specificità e alle necessità di governo del territorio e alla prospettiva di una pluralità e di una integrazione dei centri decisionali da quelli periferici a quelli centrali.

I primi due principi sono:

- **il principio di sostenibilità,**
- **il principio di sussidiarietà responsabile.**

Della **sostenibilità dello sviluppo** va qui definita l'applicazione necessaria nell'azione concreta di pianificazione e programmazione. Il principio impone di individuare e garantire un percorso di **coevoluzione nello sviluppo dei tre grandi sottosistemi che costituiscono quell'insieme di risorse e di relazioni che chiamiamo territorio**: quello **ambientale**, quello **socio-culturale** e quello **economico** in senso lato. Coevoluzione significa in pratica riduzione al minimo delle conseguenze negative che ogni sottosistema scarica sugli altri nel suo percorso evolutivo, e massimizzazione di quelle positive (per ottenere la valorizzazione e il controllo delle cosiddette "esternalità").

In generale, il principio di sostenibilità si coniuga al complementare **principio di precauzione**, che impone cautela nelle decisioni i cui effetti siano soggetti a un livello rilevante di incertezza (come quelli connessi a rischi ambientali) e al **principio di efficienza nell'uso delle risorse**, che invita in particolare a contenere gli sprechi del suolo ad esempio con il contenimento degli insediamenti a basso utilizzo soprattutto nei fondovalle, l'ottimizzazione dell'uso dei sistemi infrastrutturali e delle aree urbanizzate esistenti, l'introduzione di meccanismi di compensazione rispetto al consumo delle aree agricole.

Al livello delle scelte di pianificazione, il principio di sostenibilità si declina in forme



più articolate, in quanto richiede la presa in carico della valenza ambientale, paesistica e culturale (oltre che di quella funzionale) di ogni assetto urbanistico territoriale, esistente o previsto, con particolare attenzione per le reti degli elementi naturali e per quelle infrastrutturali; suggerisce la valorizzazione della sinergia (anche ai fini dello sviluppo locale) fra aspetti naturali e culturali del paesaggio; impone infine una ridefinizione del ruolo delle aree non insediate, che comporta la massima attenzione ai confini dell'urbanizzato, alla delimitazione e localizzazione delle aree produttive sia industriali che agricole.

Tale processo di governo non può essere attribuito alla sola responsabilità della Provincia, ma all'intero sistema istituzionale di gestione del territorio, a seconda delle specificità e competenze, e deve prevedere la **partecipazione responsabile di tutti gli attori** sociali, chiamati a dare successo, con adeguati comportamenti "virtuosi", a tutte quelle politiche che richiedono un'applicazione continua e un autocontrollo diffuso (dai rifiuti ai consumi energetici, dalla mobilità veicolare all'impatto in aree di massima naturalità).

A questo proposito il **principio di sussidiarietà responsabile** prevede di attribuire le competenze di pianificazione e gestione del territorio al **più basso livello istituzionale efficiente** rispetto ai problemi e a più diretto contatto con le esigenze locali. La condizione di efficienza è un elemento fondamentale per l'applicabilità concreta del principio, richiedendo il rinvio al più coerente livello di governo, per affrontare i risultati e le ricadute dell'intervento rispetto alla funzionalità complessiva delle reti, che spesso presuppongono una verifica di coerenza sovracomunale e provinciale.

Nel sistema di 'governance', l'applicazione dei principi di sostenibilità e di sussidiarietà responsabile richiede adeguati strumenti per la gestione del territorio, quali:

- il **ricorso sistematico al bilancio urbanistico** come strumento di verifica continua della coerenza delle azioni rispetto al quadro urbanistico e agli obiettivi di trasformazione,
- la **ridefinizione dei rapporti tra Provincia ed Enti locali** in sede di formazione dei **Piani d'area vasta e comunali**,
- la **semplificazione dei rapporti tra amministrazioni e cittadini** nell'ottica della semplificazione delle procedure,
- **nuove forme di partecipazione allargata e di concertazione inter-istituzionale** per le iniziative strategiche,
- introduzione di appositi strumenti e procedure per i **controlli di qualità** degli interventi e per la **valutazione integrata e preventiva dei piani**.

L'uso di tali strumenti e procedure avrebbe tuttavia scarsa possibilità di successo se non in presenza di un'adeguata flessibilità del processo di pianificazione e programmazione, ferma restando la disciplina delle invarianti in capo al PUP. L'esigenza della flessibilità va vista in relazione sia al pluralismo dei processi decisionali (in particolare per quel che riguarda l'interazione tra i tre diversi livelli di pianificazione: provinciale,



intermedio e comunale), sia alla scarsa prevedibilità di molte delle dinamiche economiche, politiche e sociali che possono più incisivamente influenzare la trasformazione del territorio.

Mantenere la rigidità e l'irreversibilità delle scelte espresse dal PUP renderebbe inoperanti quelle responsabilizzazioni e quelle interazioni tra diversi soggetti e operatori, che sono invece necessarie per assicurare concretamente la sostenibilità dello sviluppo e che qui si prospettano in modo innovativo. In questo senso la flessibilità può essere definita come una condizione primaria per una efficace applicazione dei principi di sostenibilità e responsabilità.

Oltre che dai principi di sostenibilità e di sussidiarietà responsabile, la pianificazione urbanistica deve essere guidata dal **principio di competitività del territorio**.

La *competitività* di un territorio è la risultante della sua **dotazione, e della relativa organizzazione, delle risorse materiali e immateriali**. Lo sviluppo competitivo di un'area geografica è, quindi, il prodotto del processo di progressivo rafforzamento di quella dotazione di risorse e del miglioramento della sua organizzazione. La dotazione di risorse materiali e immateriali del Trentino determina le condizioni da cui dipende la competitività delle imprese che compongono il suo sistema produttivo; in questo senso, determina l'attrattività economica che il Trentino ha per tali imprese. In definitiva, la competitività del Trentino si manifesta nelle condizioni offerte agli operatori economici localizzati al suo interno, determinanti al fine del loro potenziale raggiungimento di posizioni di eccellenza a livello internazionale.

Va sottolineato che, il grado di attrattività di un territorio ha natura solo parzialmente oggettiva, poiché varia in funzione delle caratteristiche e delle esigenze del soggetto che verifica tale attrattività. Di conseguenza, i fattori di attrattività di un'area locale vanno individuati e sviluppati con riferimento alle tipologie di soggetti economici che il territorio intende sostenere o attrarre e, quindi, alle priorità economiche del proprio modello di sviluppo sostenibile.

La politica per rafforzare l'attrattività del territorio prende, quindi, le mosse sempre dal **modello di sviluppo sostenibile**. Essa deve, quindi, tendere a favorire la presenza nella Provincia di quei soggetti economici che sono motore del suo sviluppo sostenibile. **L'integrazione del principio di competitività con quello relativo alla sostenibilità** previene 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.

Sulla base di queste considerazioni il principio di competitività suggerisce modalità di utilizzazione degli spazi che abbiano impatto favorevole sulla realizzazione di determinate attività produttive, di origine interna ed esterna al Trentino. In altri termini, l'organizzazione del territorio deve essere orientata all'individuazione e valorizzazione dei fattori che ne determinano l'attrattività, al fine di favorire il manifestarsi delle migliori condizioni per lo sviluppo economico sostenibile.



4. Problemi e potenzialità del territorio

4.1 Problemi territoriali

Da una ricognizione di sintesi sullo stato del territorio provinciale non emergono clamorose situazioni critiche se non per specifici episodi che si rivelano emergenze territoriali e ambientali attraverso il loro comporsi con problematiche di più lungo periodo e a più ampia valenza rispetto al contesto provinciale. Ciò non toglie che gli esiti di dinamiche strutturali squilibranti, che nel passato hanno segnato per certi versi la trasformazione del territorio montano e del fondovalle dell'Adige, siano ancora attivi anche se ormai da alcuni decenni, anche attraverso il PUP e gli altri piani di settore, le situazioni più gravi si stanno per quanto possibile attenuando, mentre si vanno individuando soluzioni o impostazioni per le problematiche specifiche che interessano il territorio provinciale (poli sciistici, espansioni urbanizzative di Trento, Rovereto e Riva, aste viarie e nodi connettivi).

La salvaguardia ambientale, già posta come priorità nel PUP '87, è stata mantenuta al centro dell'attenzione nelle azioni condotte dalla Provincia e, soprattutto negli ultimi anni, si sta attuando un quadro integrato di programmi e di tutele che pongono in risalto il ruolo del Trentino sotto il profilo della disciplina ambientale. Si pensi alla disciplina del rischio geologico e idrogeologico, alla tutela del patrimonio naturale, dei beni culturali e degli insediamenti storici, alla politica forestale ben integrata con criteri di valorizzazione ambientale, alla pianificazione delle acque e dell'energia che sta avanzando proposte alternative nella gestione delle risorse locali e nei consumi. La necessità di aggiornare gli orientamenti della Provincia in base alle considerazioni conseguenti a criteri come la sostenibilità o alla valutazione degli impatti, si è dunque affermata a fronte delle criticità emergenti dallo sviluppo stesso (o meglio dalla velocità e dai caratteri dello sviluppo), che hanno comportato negli ultimi decenni una frattura rispetto ai precedenti modelli.

L'alterazione del paesaggio consolidato, la crisi dell'agricoltura e della silvicoltura in particolare nell'intorno degli abitati e nelle aree non specializzate, la pressione turistica, l'aumento crescente dei processi di mobilità, la spesso insufficiente considerazione sistemica delle reti sono le problematiche di maggiore incidenza sul territorio provinciale, che postulano una ricalibratura del modello di sviluppo. La **perdita dei modelli storici di comportamento territoriale e gestionale delle risorse**, fondati su un'economia locale integrata con le attività agro-silvo-pastorali, una ridotta mobilità intervalliva, un rapporto sostenibile con le risorse primarie, sia in termini di consumi che di inquinamenti, una contenuta domanda di espansione edilizia sia nel territorio rurale che in quello urbano, e uno stabile assetto del paesaggio in equilibrio tra insediamenti, sistemi agricoli e boschivi ed elementi naturali, impone in definitiva **la prospettiva di un nuovo, più adeguato modello di sviluppo.**



Diversi sono i fattori alla base di queste dinamiche territoriali in essere. Effetti complessi sono sicuramente dovuti alla distinzione tra zone di agricoltura primaria, da conservare e valorizzare, e quelle secondarie che, nei piani locali, sono state spesso messe in gioco per dare spazio alle trasformazioni urbanizzative. La **crisi dell'agricoltura non specializzata**, negli intorni degli abitati e nelle zone prive di particolari vocazioni colturali, determina in questo senso per i proprietari, ancora oggi, una crescente attenzione per le potenzialità edificatorie dei terreni, una volta decaduto l'interesse per la produttività agricola, con la conseguente pressione sulle Amministrazioni locali per l'urbanizzazione, anche non necessaria e impellente, ma connessa alle rendite fondiari. Tale pressione, venendo a mancare il contenimento spontaneo nel consumo della risorsa "suolo agricolo", mette a rischio l'intero modello tradizionale del paesaggio insediato della Provincia, caratterizzato dall'isolamento dei nuclei, ben distinti nel contesto coltivato.

Tra i fattori di degrado ambientale, risultato inevitabile delle trasformazioni economiche e sociali di lungo periodo che interessano la comunità trentina, sono da considerare i processi di **abbandono delle aree silvo-pastorali**, soprattutto nelle zone altimetriche più elevate. La diffusa riduzione della superficie un tempo sfruttata per la zootecnia e la marginalizzazione di molte aree agricole hanno portato all'espansione del bosco e a una conseguente semplificazione paesaggistica, secondo dinamiche che diminuiscono peraltro la biodiversità che caratterizza l'ambiente alpino tradizionale, prodotto di una consolidata interazione tra attività antropica e processi ecosistemici naturali, aumentando invece la vulnerabilità dell'intero sistema ambientale. Il recupero quindi di queste aree marginali, anche per attività agricolo-pastorali di nicchia, e il sostegno alla silvicoltura al fine di riconoscere il valore del bosco come ecosistema naturale, luogo di ricreazione e al tempo stesso imprescindibile ambito di attività economica, attraverso la produzione di legname e di biomassa, devono quindi rientrare in una coerente politica adottata a favore della montagna.

La **pressione turistica**, soprattutto negli ambiti territoriali periferici, ha indotto rilevanti trasformazioni degli abitati attraverso processi urbanizzati legati in particolare alla domanda di seconde case, con ricadute sia sull'assetto ambientale e paesaggistico del territorio, con espansioni non integrate rispetto agli insediamenti consolidati nonché poco attente alla specificità della tradizione locale, sia sulle dinamiche sociali, con costi incontrollati delle aree e conseguenti effetti sperequativi rispetto al fabbisogno abitativo primario. E' da sottolineare che proprio questi processi urbanizzativi che, spesso non si sono riusciti a contenere come nel caso dell'edificazione delle seconde case, comporta la perdita dei valori identitari, depositati nel paesaggio consolidato, e la diminuzione della capacità di utilizzo delle risorse principali per lo sviluppo soprattutto nelle zone più periferiche.

Il fenomeno impone quindi nuove regole e nuovi modelli di governo del territorio, che tutelino non solo il patrimonio ambientale e paesaggistico-culturale dell'intera comunità trentina ma anche il diritto ad avere una casa per le nuove famiglie che si ritrovano, di fatto,



in un mercato alterato dalla domanda turistica. Per ottenere questi risultati l'Amministrazione provinciale, oltre che contare sulla tradizionale capacità di autoregolazione locale, è indotta a perseguire delle politiche integrate finalizzate a difendere la montagna e i suoi caratteri e insieme a preservare una quota dell'edificazione abitativa per i residenti.

Al fine di contrastare quello che però spesso altera il modello spontaneo ed equilibrato di gestione territoriale, va promossa la capacità locale di far fronte a pressioni esogene, cresciute sproporzionatamente negli ultimi anni non solo sull'onda della domanda turistica, ma anche sulla base della cresciuta e facilitata accessibilità. Lo **sviluppo della mobilità**, quasi completamente su veicoli privati, determina uno dei fattori più incisivi sul "deficit ambientale" della Provincia e una domanda crescente di infrastrutturazione viaria. Non solo, tale crescita provoca anche una problematica alterazione del tradizionale sistema di distribuzione dei servizi e delle attrezzature produttive e terziarie, causando sempre più selettivi processi di concentrazione. Si pensi alle dinamiche che hanno investito in misura rilevante la città di Trento, che aggiunge alle altre funzioni la gran parte del terziario amministrativo e dei servizi superiori dell'intera Provincia, settori che negli ultimi dieci anni hanno incrementato in modo esponenziale il loro potere polarizzante.

D'altra parte accanto alle problematiche locali, legate alla mobilità, vanno considerate attentamente quelle esogene che interessano il territorio trentino derivando da processi di trasformazione economica e sociale molto più ampi, di livello sovraregionale e internazionale. La loro incidenza negli ultimi anni è evidente, non solo per quanto riguarda gli effetti del carico di traffico in transito ma anche per l'attenzione continua ai temi dell'adeguamento delle grandi infrastrutture viabilistiche e ferroviarie, che è all'ordine del giorno delle relazioni transfrontaliere.

La crescente importanza delle connessioni sovraprovinciali è solo un esempio della complessità che stanno assumendo le reti sia di risorse (come le acque e le connessioni ecologiche) che delle infrastrutture (la viabilità, il sistema ferroviario, i corridoi urbanizzativi). Il Trentino non è certo un'isola e sta attivando piani e strategie (ad esempio quello della sicurezza idraulica o quello energetico) che sempre più coinvolgono le relazioni interregionali in una difficile prassi tecnico-politica di concertazione istituzionale che ha sempre maggiori ripercussioni sul territorio.

A fronte di questa accresciuta complessità cresce, d'altro canto, la difficoltà di garantire per le reti un governo efficace, che nel rapporto con le situazioni locali necessita di una "regia sistemica": al riguardo è evidente che ogni scelta sulle strategie di gestione del traffico di transito nell'asse del Brennero deve tener conto in modo equilibrato delle alternative rispetto alle situazioni ambientali e territoriali locali.

La **considerazione sistemica delle reti** non vale solo per quelle infrastrutturali, ma anche per quelle delle risorse fisiche. Esempio in questo senso la gestione delle acque, che ha visto una robusta politica di interventi, riguardanti opere puntuali (acquedotti, depuratori, dighe, regimazioni) ma anche l'elaborazione del Piano generale di utilizzazione



delle acque pubbliche. Di fronte ai problemi di qualità funzionale degli ambienti acquatici che in passato hanno in alcuni casi segnato gli interventi sulle risorse idrauliche, uno degli obiettivi principali di tale Piano, accanto alla sicurezza, è stato proprio quella della protezione ambientale al fine di ripristinare le naturali capacità depurative degli ambienti acquatici, dovute alla resilienza, vale a dire alla capacità di recuperare le proprie caratteristiche a fronte di pressioni esterne.

In questa considerazione sistemica, i parchi, le riserve, i biotopi esistenti assumono il ruolo di nuclei di naturalità, da incorporare in una rete (formata da connessioni in parte esistenti, in parte ripristinabili, fondate soprattutto sui reticoli idrografici – le cosiddette fasce fluviali) in grado di innervare senza soluzione di continuità tutto il territorio trentino. E' chiaro che queste condizioni non sempre possono verificarsi: si pensi alla valle dell'Adige, il cui regime idraulico è consolidato da oltre un secolo, o alle fasce fluviali investite da opere stradali o da altre infrastrutture, dove gli ambiti naturali rischiano di ridursi a puri corridoi privi di alternative e di 'buffer zone', vale a dire di fasce cuscinetto, che assorbano gli effetti della prossimità o dell'interferenza. Proprio per evitare l'amplificarsi di queste situazioni, dove ogni ulteriore sviluppo comporta inevitabilmente conflitti e impatti, di cui i sistemi ambientali fanno generalmente le spese, è tuttavia importante introdurre comunque motivi di ripensamento delle scelte di infrastrutturazione e di urbanizzazione, soprattutto in presenza di aree ancora libere.

4.2. Inquadramento strutturale e sistemi diversificati

L'**inquadramento strutturale** riassume, in sintesi, i sistemi, i siti e le risorse di maggiore importanza territoriale ambientale e paesistica, quali emergono dal quadro conoscitivo. Si tratta dello strumento con cui si legge in modo organico l'insieme delle cosiddette "invarianti", **intese come quelle componenti o relazioni di lunga durata che si ritiene possano e debbano continuare a connotare il territorio, indipendentemente dalle scelte trasformative**. La chiave interpretativa con cui è stato ordinato l'inquadramento è quella paesistica, dove il paesaggio viene considerato deposito dell'identità locale e insieme risorsa territoriale. L'inquadramento strutturale permette quindi di superare il concetto di valorizzazione del paesaggio come tema separato e complementare, per riportarlo al centro dell'attenzione nelle scelte di sviluppo locale e nelle relative verifiche di coerenza.

Sottolineare il ruolo del paesaggio significa riconoscere ed esaltare i fattori di diversità e di complessità del territorio trentino piuttosto che quelli di omogeneità e di standardizzazione: l'importanza attribuita al paesaggio è funzionale a rinforzare il criterio progettuale di fondo della revisione, che articola le indicazioni di attenzione e di progetto a seconda delle situazioni locali.

L'inquadramento rappresenta la struttura complessiva del territorio provinciale, dove le reti ambientali e infrastrutturali di livello provinciale e i sistemi degli elementi



permanenti o invariati sono le componenti forti e unificanti, e, al contrario, la morfologia variegata del paesaggio alla scala di valle è quella che fa emergere i caratteri identitari: esso evidenzia quindi la compresenza in ciascun luogo degli elementi di maggiore stabilità, appartenenti a diversi sistemi, e ne fa risaltare le particolarità e le relazioni. **Pur facendo parte del quadro conoscitivo e non avendo quindi efficacia normativa diretta, l'inquadramento strutturale costituisce tuttavia il riferimento imprescindibile per la carta del paesaggio e per l'approfondimento progettuale delle regole e delle strategie a livello di area vasta:** le indicazioni dell'inquadramento strutturale devono essere verificate e specificate in sede di pianificazione locale e vengono assunte alla base di indirizzi normativi di tutela e di indirizzi strategici di valorizzazione economica e di attrattività dei singoli ambiti.

L'articolazione dell'inquadramento strutturale si basa sull'individuazione delle reti di livello provinciale e delle unità di paesaggio, moduli elementari delle identità locali, che costituiscono il "quadro" entro il quale considerare gli interventi. Le **unità di paesaggio** sono costituite, all'interno delle forme geomorfologiche che ne disegnano il supporto fisico, da specifici sistemi di relazioni che ne caratterizzano la struttura ecosistemica e l'immagine identitaria, rendendola percepibile e distinguibile dalle altre. La considerazione di tali caratterizzazioni, dominanze e relazioni, è lo strumento interpretativo principale per la tutela e la manutenzione degli aspetti di maggior valore del paesaggio e per lo studio di inserimento contestuale degli interventi.

Attraverso il riconoscimento dei fattori specifici a livello paesistico, socio-culturale ed economico-produttivo che distinguono i diversi ambiti territoriali, passa l'individuazione dei caratteri peculiari delle risorse territoriali che connotano l'area vasta. E' quindi su questa base che **nel piano di livello intermedio, o di area vasta, sono da distinguere quelle caratterizzazioni paesistiche e territoriali** che, contenute nella quadro conoscitivo del PUP, per il loro valore di risorse o condizioni fondanti la competitività del territorio e la relativa vocazione, **vanno approfondite nei rispettivi piani e programmi di sviluppo locale.**



5. Strategie per il Piano

5.1. Lo sviluppo locale sostenibile come scenario tendenziale

Alla luce dell'inquadramento strutturale, il PUP definisce il **quadro di riferimento entro cui è possibile ideare un certo processo di sviluppo economico sostenibile**, condividerlo con tutti gli operatori locali e attuarlo attraverso un'efficace mobilitazione delle risorse endogene o esogene disponibili.

In quanto *'framework'* del processo di sviluppo economico sostenibile, il PUP deve indicare esplicitamente le proprie strategie attraverso:

- **le coordinate-guida ambientali e territoriali per il modello di sviluppo**, nell'ottica dell'orizzonte di lungo termine verso cui la Provincia intende evolvere in termini di crescita economica e sociale, utilizzazione e valorizzazione del territorio;
- **l'individuazione dei fattori di attrattività, materiali e immateriali**, su cui basare la competitività del sistema produttivo;
- **la determinazione delle potenzialità economiche**, insite nelle risorse territoriali, funzionali ai settori produttivi su cui impennare lo sviluppo economico della Provincia, con particolare attenzione a quelli che possono raggiungere livelli di eccellenza su scala nazionale ed europea.

Per definire il proprio modello di sviluppo e le strategie territoriali per il suo raggiungimento si devono riconoscere i *"trend"* delle dinamiche in corso, la cui evoluzione dipende da processi e decisioni che possono solo in parte essere controllate e previste dall'Amministrazione provinciale, in quanto investono non solo lo stato di salute del territorio provinciale ma anche i suoi rapporti con i territori circostanti.

Le condizioni complessive del territorio indicano, in estrema sintesi, uno stato di salute ad oggi abbastanza soddisfacente, a fronte di **alcune tendenze, in larga misura estese all'intera regione alpina** che, se non corrette con politiche adeguate (necessariamente di medio-lungo periodo), possono minare radicalmente l'attuale situazione di relativo equilibrio.

Tra le dinamiche più problematiche per la gestione del territorio emergono, come già evidenziato, i processi di **infragilimento dei sistemi agro-silvo-pastorali**, legati alla montagna (invecchiamento della forza lavoro, abbandono dei pascoli), **l'erosione del paesaggio insediato tradizionale dei fondovalle**, **l'aumento della mobilità e dei traffici, soprattutto transfrontalieri**.

Un bilancio dell'attuazione del PUP '87 mette in evidenza una accresciuta rarità dei paesaggi di fondovalle con buona integrità e un declino del ruolo territoriale dell'agricoltura, della zootecnia alpina e della selvicoltura. Pur prendendo atto che la disciplina contenuta nel PUP e gli strumenti di incentivo dell'agricoltura hanno sicuramente limitato i danni dei primi due processi, vanno però considerati correttivi per aumentare l'efficacia di tale strategia, in



campo sia ambientale e paesistico che economico-produttivo, nonché per diminuirne i costi sociali, rivedendone le procedure e promuovendo la condivisione diffusa e consapevole.

Per quanto riguarda il processo della crescente mobilità, la sua accelerazione nell'ultimo decennio comporta oggi esiti molto complessi da affrontare, soprattutto se si guarda ad una porzione limitata di territorio, come il Trentino. L'accresciuta mobilità obbliga sempre più a tener conto non solo di flussi di persone e merci, ma anche dei processi di integrazione e di omologazione culturale e socioeconomica, sino a ieri attutiti e di lenta evoluzione: tra questi pesano sul territorio sia il turismo, sia l'internazionalizzazione dei mercati dei prodotti (e la relativa inusitata mobilità delle merci), sia gli spostamenti occupazionali (cresce l'occupazione terziaria e la sua concentrazione nelle maggiori aree urbane).

L'insieme dei processi profondi (come la crisi dei sistemi agro-silvo-pastorali o l'erosione delle risorse primarie, a partire dal suolo) incide, prima ancora che sul governo istituzionale del territorio, sui comportamenti stessi degli abitanti, in quanto non solo "utenti" ma soprattutto "operatori" del territorio. E' anche sulla imprenditorialità locale che si fonda il futuro di ogni sistema territoriale, e a fronte di processi epocali, quali quelli in atto, la capacità imprenditoriale deve evolvere velocemente per affrontare il cambiamento.

A meno di un'**alleanza tra gestione del territorio e imprenditorialità (pubblica e privata) locale**, non è possibile organizzare una politica efficace che fronteggi questo tipo di processi e i loro esiti sul territorio. A fronte dell'aumento della vulnerabilità degli ecosistemi naturali e agrari e della progressiva erosione dei paesaggi di fondovalle, non sono sufficienti politiche di correzione o potenziamento delle strategie già attivate, ma vanno considerate prospettive di cambiamento più radicali, entro scenari di più lungo periodo.

I processi di infragilimento sopra schematizzati determinano del resto un sempre più difficile bilanciamento tra domande di uso e consumo del territorio da una parte e ricadute in termini di sviluppo e di qualità della vita dall'altra. La prospettiva aperta dalla sempre maggiore mobilità, che comporta un orizzonte indefinito della domanda e del mercato (ad esempio di residenza turistica o di insediamenti produttivi, per lo più artigianali), altera il meccanismo di autoregolazione insito nelle comunità di montagna, dove la cultura di consumo delle risorse è storicamente commisurata ai bisogni locali. Si pone così in crisi quell'effettiva sostenibilità operante nell'azione dei singoli, che ha consentito al Trentino di attraversare gli scorsi decenni con un'aggressione del territorio molto ridotta rispetto ad altre regioni. D'altra parte i processi di abbandono infragiliscono il territorio rompendo equilibri strutturali che sono stati per decenni un asse di stabilità nelle relazioni uomo-natura.

In questo quadro, se si assumono come **protagonisti principali gli operatori locali**, nella prospettiva a lungo termine per la gestione del territorio, non si possono definire quadri di riferimento rigidi, ma semmai scenari tendenziali, che si precisano a seconda della prevalenza di una o dell'altra dinamica socio-economica e culturale, sia alla scala locale che



a quella di più vaste regioni europee, sempre più coinvolte in un quadro globalizzato.

In estrema sintesi si può porre sullo sfondo la prospettiva di uno scenario di sviluppo completamente esogeno, determinato da processi di industrializzazione o di pesante infrastrutturazione o di colonizzazione turistica, dove comunque i progetti innovativi non appaiono radicati nelle potenzialità del territorio rimanendo invece legati a domande contingenti. Oppure uno scenario del sottosviluppo localistico, dove l'isolamento, se preserva le risorse, nel medio periodo determina invece fenomeni di abbandono e di dipendenza dai centri maggiori, o ancora uno scenario della tutela generalizzata, dove la disciplina vincolistica finisce per risultare indifferente alle effettive risorse del territorio e per frenarne la valorizzazione.

Appare evidente, che in tali scenari un singolo atteggiamento viene a prevalere rispetto a un discorso più complesso di politica territoriale, impedendo una integrazione delle componenti necessaria nell'ottica della sostenibilità o comunque una situazione dialettica fra le diverse tendenze, dove il sistema di monitoraggio e di autoregolazione consente di ridefinire gli indirizzi verso obiettivi sostenibili.

E' in definitiva un **orientamento verso lo scenario dello sviluppo locale sostenibile** che va perseguito, prospettando **l'affermarsi di una cultura imprenditoriale radicata sul territorio, che utilizza innovativamente le risorse locali, curandosi della loro rinnovabilità sostanziale, e le integra in un mercato attento alle differenze di prodotti e paesaggi**. La prospettiva, implicita in tale scenario, è quella di un'evoluzione graduale e non traumatica della situazione attuale verso una maggiore innovazione, cosciente delle differenti situazioni locali e della loro capacità di esprimere sviluppo dalle risorse patrimoniali, disponendole a nuovi usi ma non a consumi irreversibili. Questa prospettiva si estende in parte anche verso gli aspetti della tutela, a significare che la ricerca di un equilibrio nello sviluppo richiede un sempre maggiore controllo degli effetti indesiderabili, ottenuto con gli strumenti e i metodi più accreditati a livello internazionale. Lo scenario, da costruire in termini culturali e di organizzazione istituzionale, è quello a cui si orientano i documenti di indirizzo e di riorganizzazione delle autonomie locali, ed è quello a cui può fare riferimento la *'vision'* della Provincia a cui indirizzare la revisione del PUP.

5.2. Orientamenti strategici

Tenendo presente la complessità delle azioni necessarie per perseguire una prospettiva di sviluppo sostenibile si possono individuare gli **orientamenti strategici fondamentali, sui quali impostare il processo di concertazione che dovrebbe portare a delineare un quadro strategico condiviso e sostenibile di sviluppo** del sistema provinciale, **chiamando a raccolta tutti i soggetti a vario titolo coinvolti**. Alcuni dei soggetti saranno chiamati sistematicamente, come quelli istituzionali ai vari livelli, le loro Agenzie e Aziende, le categorie economiche e sociali, gli organismi rappresentanti gli



interessi consolidati, i centri di ricerca e gli istituti di credito e finanziari, le organizzazioni no-profit; diversamente potranno essere coinvolti caso per caso i singoli operatori privati.

I passi essenziali del suddetto processo (non assimilabile a una sequenza lineare, in quanto ammette e prevede la possibilità di retroazioni) concernono:

a, **la definizione delle coordinate-guida ambientali e territoriali per lo sviluppo sostenibile del Trentino**, appoggiate su scenari, anche alternativi, dei mutamenti possibili o auspicabili, su cui raccogliere il sostegno e la condivisione dei diversi portatori d'interessi e dei soggetti istituzionali coinvolti,

b, **l'individuazione delle potenzialità economiche e dei fattori di attrattività, insiti nelle risorse territoriali**, funzionali a sostenere la competitività del territorio provinciale e, per converso, a fronteggiare le principali criticità,

c, **la determinazione degli assi strategici su cui orientare l'attuazione delle coordinate-guida**, come filiere di un ragionamento programmatico da sviluppare a livello provinciale, intermedio e comunale per la convergenza delle azioni di 'governance',

d, l'articolazione di ogni asse strategico in aree tematiche, per ciascuna delle quali siano individuabili *linee di azione* ambientale e territoriale, da approfondire nel livello di pianificazione di riferimento, gli obiettivi, le idee-progetto, le risorse e gli strumenti utilizzabili, gli effetti attesi,

e, **la valutazione delle azioni** previste dai piani e programmi, in termini di coerenza reciproca rispetto agli obiettivi del PUP.

Ciò premesso, si propongono in questa sede **alcuni orientamenti strategici fondamentali**, che indicano gli assi di connessione con la programmazione provinciale e locale e che dovranno essere approfonditi nel corso del processo sopra delineato.

A, Orientare l'utilizzazione del territorio verso lo sviluppo sostenibile, contenendo i processi di consumo del suolo e delle risorse primarie e favorendo la riqualificazione urbana e territoriale.

Questa strategia ha la missione di delineare e promuovere condizioni di utilizzazione del territorio coerenti con lo sviluppo sostenibile della Provincia nel suo insieme e con la valorizzazione economica e sociale delle diverse realtà territoriali che la compongono. I relativi contenuti sono direttamente derivati da quell'obiettivo di "miglioramento della qualità totale del contesto territoriale", su cui si fonda l'azione di governo del territorio provinciale.

Alla base di questo orientamento vi è la doppia consapevolezza che gli sviluppi prodotti nel territorio provinciale negli ultimi decenni, soprattutto la diffusione insediativa e la proliferazione di infrastrutture, hanno determinato in qualche misura forme irrazionali di utilizzazione del suolo e delle risorse territoriali, a cominciare dal suolo agricolo, impoverimento del patrimonio paesistico ed eccessive pressioni ambientali, così da mettere a rischio nel lungo termine la loro stessa sostenibilità; e ancora, che, d'altra parte, il capitale



sociale incorporato nel territorio, in termini di infrastrutture, patrimonio edilizio e urbanistico, risorse culturali, presenta ampi margini di migliore e maggiore utilizzazione.

Il rigoroso contenimento degli sviluppi insediativi, attuabile mediante misure appropriate di disciplina urbanistica ai vari livelli e coerenti politiche infrastrutturali (atte a contenere la dispersione degli insediamenti e la frammentazione del territorio), può trovare riscontro nella riutilizzazione e nella gestione razionale del patrimonio esistente, in particolare l'edilizia rurale abbandonata, i nuclei insediativi marginalizzati e gli impianti industriali dismessi. Questo orientamento strategico, quindi, non comporta tanto o soltanto limitazioni quantitative quanto piuttosto azioni vigorose a tutti i livelli in favore della 'qualità totale' dei processi di trasformazione.

Parallelamente, la riqualificazione urbana e territoriale può giovare di innovazioni tecnologiche - nel campo della bio-edilizia, delle misure per il risparmio energetico, dei trasporti pubblici di nuova generazione - che possono contribuire significativamente a ridurre o almeno a contenere le pressioni ambientali e il consumo di risorse preziose.

Le **aree tematiche** che interessano i profili ambientali e territoriali della strategia sono essenzialmente:

- assetto del territorio e dinamiche insediative,
- recupero ambientale,
- sistema dei servizi pubblici (energia, acque, trasporti),
- qualità della vita e dell'ambiente naturale e costruito,
- sistema delle interdipendenze per uno sviluppo sistemico del territorio.

Le **linee di azione**, per l'approfondimento delle diverse aree tematiche, da perseguire attraverso il confronto con la programmazione provinciale e locale, riguardano:

- il contenimento del consumo di suolo, in particolare di quello agricolo pregiato, per processi urbanizzativi legati nello specifico alla diffusione delle seconde case,
- la qualificazione dell'assetto del territorio, con particolare riferimento alle aree naturali e di pregio paesistico, a quelle che necessitano di recupero ambientale e urbanistico (riqualificazione funzionale e insediativa delle zone produttive dismesse),
- il miglioramento della qualità delle trasformazioni, con particolare riferimento alla distribuzione e accessibilità dei servizi (energia, acqua, comunicazione, smaltimenti), alla qualità architettonica e insediativa da perseguire attraverso la promozione di piani attuativi per la gestione unitaria delle aree edificabili e attraverso la promozione della bioedilizia per il risparmio energetico e la valorizzazione delle risorse locali.

B, Consolidare l'integrazione del Trentino nel contesto europeo, inserendolo efficacemente nelle grandi reti infrastrutturali, ambientali, economiche e socio-culturali.

Questa strategia, tesa a favorire il rafforzamento delle connessioni economiche e



culturali del Trentino con le regioni europee, secondo le opzioni indicate dalle convenzioni internazionali, come la Convenzione delle Alpi e il Manifesto delle Alpi della Regione europea Tirolo-Trentino-Alto Adige, comporta la valorizzazione competitiva delle specificità del territorio e conseguentemente l'evoluzione del Trentino al principio dell'apertura del territorio, naturale corollario del principio di competitività stesso.

Pensare il Trentino come territorio aperto nel cuore delle Alpi significa riconoscere che questo territorio deve affrontare, in maniera sistemica e integrata rispetto alle regioni vicine dell'arco alpino, i grandi cambiamenti che si profilano negli scenari europei. Data la posizione geografica della Provincia, la natura e il valore delle sue risorse e la stessa evoluzione della sua struttura economica e produttiva occorrono politiche aperte e integrate, che tengano conto delle grandi opzioni indicate dalla Convenzione delle Alpi e delle esigenze di coordinamento riconosciute dalla programmazione nazionale.

Una efficace integrazione interregionale è anzitutto necessaria per il riordino, la gestione e la pianificazione eco-compatibile dei traffici, dei trasporti e delle grandi infrastrutture, con particolare riguardo per il corridoio plurimodale del Brennero in cui le esigenze di potenziamento del trasporto ferroviario non possono disgiungersi da quelle della mitigazione e del contenimento dei costi ambientali che il Trentino è chiamato a sopportare.

Non meno aperte e integrate dovranno essere le politiche da praticare per una efficace tutela e valorizzazione del patrimonio paesistico ed ambientale, anche ai fini di uno sviluppo qualitativo del turismo, in grado di intercettare i notevoli cambiamenti in corso sul fronte della domanda turistica, delle attese e dei comportamenti dei visitatori. L'integrazione territoriale e culturale di cui si avverte l'esigenza deve consentire non soltanto di rafforzare il senso di comune identità e appartenenza dello spazio alpino, ma anche di contrastare i processi di frammentazione ambientale-territoriale, salvaguardando e, ove necessario, recuperando essenziali connessioni naturali e culturali, continuità paesistiche e relazioni storiche strutturali.

Va sottolineato che fondamentale appare il raccordo, sul piano logico e dei contenuti operativi, tra questa strategia e la successiva, relativa al consolidamento della riconoscibilità dell'offerta territoriale del Trentino. L'integrazione della Provincia con le altre regioni europee presuppone e al tempo stesso valorizza le specificità locali che la compongono e che ne orientano il posizionamento, minimizzando al tempo stesso il rischio che lo sviluppo di tali specificità si traduca in fenomeni di involuzione sociale. Rilievo analogo ha il raccordo tra questa strategia e la successiva, in virtù dell'importanza che molte delle linee di azione che danno sostanza a questo orientamento determinano le condizioni di alcuni dei maggiori fattori per la competitività economica in Trentino.

Sotto il profilo ambientale e territoriale la strategia interessa principalmente tre **aree tematiche**:

- sistema delle infrastrutture per la mobilità,



- sistema dei “poli” economici e culturali in funzione della riconoscibilità e degli scambi interregionali e internazionali.

Le **linee di azione**, per l’approfondimento delle diverse aree tematiche, da perseguire attraverso il confronto con la programmazione provinciale e locale, riguardano essenzialmente:

- il miglioramento del sistema di scambi interregionali e di cooperazione internazionale, per gli aspetti di integrazione territoriale e ambientale nei settori produttivi, culturali e del turismo,

- l’adeguamento del sistema infrastrutturale dei trasporti internazionali con particolare attenzione al contenimento degli impatti ambientali e territoriali che comportano e alla massimizzazione delle effettive ricadute positive per l’economia locale.

C, Rafforzare la riconoscibilità dell’offerta territoriale del Trentino, valorizzandone la diversità paesistica, la qualità ambientale e la specificità culturale.

Questa strategia ha la missione di sostenere il recupero e la valorizzazione dell’identità ambientale e culturale del Trentino, intesa non come fattore di chiusura, ma come condizione di consolidamento del sistema sociale della Provincia e di caratterizzazione della sua offerta territoriale anche a livello internazionale. L’obiettivo è quello di garantire l’essenziale condizione del principio di sostenibilità per il quale lo sviluppo avviene secondo una profonda coerenza con le tradizioni storiche e le aspirazioni future degli abitanti, e con la conformazione ambientale del territorio e la sua complessiva capacità di carico.

Porre la qualità del territorio e la certificazione ambientale al centro dell’azione di governo è la condizione di base per cogliere le nuove opportunità di sviluppo e per contrastare efficacemente (con azioni positive e non soltanto con vincoli e limitazioni) i rischi e i processi di degrado. La qualità del territorio, in senso lato, può essere pensata sia come componente delle condizioni di benessere degli abitanti e dei visitatori, sia come fattore di riconoscibilità e di attrattività dell’offerta territoriale del Trentino nei confronti dei visitatori stessi e dei potenziali operatori e investitori.

Sotto il primo profilo è il ‘territorio abitato’ (vale a dire percepito, gestito e trasformato, anche nelle sue parti più “naturali”, da specifiche comunità locali), a prendere rilievo. In questo senso la salvaguardia e il ripristino della funzionalità e dell’integrità ecosistemica, la messa in sicurezza dello spazio fisico (con la difesa del suolo e la gestione delle acque) e la tutela e valorizzazione del patrimonio paesistico e culturale assumono appunto significato strategico.

Sotto il secondo profilo, la valorizzazione delle specificità locali è essenziale per consentire al Trentino di collocarsi, mediante un’immagine e un ruolo riconoscibili, nelle reti interregionali e internazionali. Si tratta di vantaggi comparati, destinati ad assumere



importanza in relazione al declino dei modelli tradizionali e invece alla crescita dello spazio competitivo che sempre più si allarga a livello internazionale.

Entrambi i profili impongono comunque la necessità di considerare 'in sistema' le risorse naturali e culturali, materiali e immateriali esistenti, aumentando la consapevolezza della loro potenzialità, migliorando l'efficienza delle attrezzature già oggi disponibili attraverso la loro messa in rete e individuando gli elementi mancanti per completare e qualificare l'offerta territoriale complessiva.

Le **aree tematiche** che interessano i profili ambientali e territoriali di questa strategia possono essere:

- valorizzazione delle specificità paesistiche e ambientali,
- individuazione e valorizzazione delle competenze radicate nel territorio e nelle quali il territorio e l'ambiente sono fattori determinanti.

Le **linee di azione**, per l'approfondimento delle diverse aree tematiche, da perseguire attraverso il confronto con la programmazione provinciale e locale, riguardano essenzialmente:

- la promozione della particolarità dell'offerta nei settori del turismo culturale e naturalistico, nonché l'integrazione territoriale dei punti di eccellenza in sistemi diffusi di ospitalità,
- la valorizzazione delle competenze radicate soprattutto nei settori dell'agricoltura, del turismo e del terziario avanzato.

D, Rafforzare le capacità locali di auto-organizzazione e di competitività e le opportunità di sviluppo duraturo del sistema provinciale complessivo.

Questo orientamento strategico ha l'obiettivo di individuare le condizioni di contesto, sia ambientale che territoriale, utili per il rafforzamento del sistema economico trentino e per il decentramento operativo del suo modello di sviluppo. La strategia risponde direttamente alla soddisfazione del principio di competitività, nell'ottica del miglioramento della "qualità totale" che trova espressione concreta nella capacità di tale sistema di generare un elevato valore aggiunto rispetto al territorio e agli attori che sono coinvolti.

L'adesione agli orientamenti sopra richiamati - sostenibilità e qualità dello sviluppo, integrazione interregionale, riconoscibilità dell'offerta territoriale - è necessariamente condizionata dalla capacità dei sistemi locali di auto-organizzarsi per affrontare le nuove opportunità di uno sviluppo duraturo. In questo senso sia la pianificazione provinciale che gli accordi di programma-quadro devono definire procedure e meccanismi di partecipazione, tali da valorizzare il ruolo delle comunità e degli attori locali nel radicare sul territorio gli impulsi di sviluppo.

Se tutte le indagini mettono in evidenza problemi e dinamiche economiche e sociali che coinvolgono territori generalmente assai più vasti di quelli dei singoli Comuni, la



valorizzazione e il rafforzamento del sistema locale non può quindi esaurirsi a livello comunale, ma deve far riferimento a forme istituzionali di aggregazione e cooperazione di maggior ampiezza e complessità, superando i limiti tecnici e operativi spesso dovuti alla frammentazione storica che in Trentino connota le comunità locali.

E' al livello intermedio, determinato dall'adozione del principio di sussidiarietà responsabile, che il decentramento decisionale e il protagonismo locale possono più efficacemente concorrere allo sviluppo sostenibile del Trentino, rinsaldando i rapporti tra le comunità e il territorio, tra le culture locali e il loro patrimonio identitario nonché integrando i necessari interventi esogeni di competenze connessi con le iniziative di sviluppo.

La valorizzazione della dimensione locale non può però esaurirsi in un semplice trasferimento di competenze amministrative, richiedendo invece una prospettiva autenticamente cooperativa. Perché si possa costruire insieme la qualità del territorio è necessario innovare radicalmente la '*governance*' territoriale, in modo da assicurare la convergenza e l'interazione delle azioni di competenza dei diversi soggetti ai diversi livelli. Questa esigenza motiva i disegni di riforma avviati, ma si ripercuote altresì sulla forma e i contenuti dei processi di pianificazione, e segnatamente sui rapporti tra il **PUP**, i **Piani d'area vasta** e i **Piani regolatori comunali**.

Le **aree tematiche** che interessano questa strategia, sotto il profilo ambientale e territoriale, sono essenzialmente:

- dotazione infrastrutturale,
- sviluppo e conseguenti localizzazioni delle filiere produttive, articolazione dei servizi.

Le **linee di azione**, per l'approfondimento delle diverse aree tematiche, da perseguire attraverso il confronto con la programmazione provinciale e locale a diversi livelli, riguardano essenzialmente:

- la promozione delle iniziative di integrazione e coordinamento tra soggetti locali pubblici e privati orientate a progetti complessivi di sviluppo locale, con particolare riferimento alla formazione di reti qualificate di imprese e al consolidamento di filiere produttive adatte alle vocazioni di ciascun ambito,
- il consolidamento di un sistema di infrastrutture e servizi per le iniziative di sviluppo locale.



6. Contenuti e processo attuativo del PUP

6.1. Articolazione del PUP

Nella prospettiva delineata, il PUP si configura come la matrice di un “processo”, la cui implementazione spetta in gran parte al livello locale attraverso gli strumenti di pianificazione di area vasta e comunali. Si supera in questo senso la visione di uno strumento rigido da definire una volta per tutte, mentre diventa importante l’organizzazione dei percorsi gestionali, di approfondimento e di aggiornamento progressivo.

Alla luce di queste considerazioni il processo di elaborazione e di attuazione del PUP può essere così schematicamente articolato:

- **acquisizione delle conoscenze,**
- **elaborazione dei contenuti progettuali,**
- **verifica e controllo attraverso la valutazione strategica del Piano.**

6.2. Contenuti progettuali e metodo

a) Acquisizione delle conoscenze

Nel disegno di riforma qui delineato la programmazione urbanistica e la valutazione strategica dei piani trovano il loro supporto in un rinnovato sistema informativo ambientale e territoriale, inteso come sistema continuo di aggiornamento delle informazioni su uso del suolo, mobilità, pressioni sull’ambiente, efficacia ed efficienza degli interventi infrastrutturali e insediativi attuati. Nella prospettiva di un data-base topografico soggetto ad aggiornamento continuo, mediante procedure di validazione da definire nell’ambito dei Servizi competenti della Provincia Autonoma di Trento, il quadro conoscitivo del PUP deve diventare il sistema di riferimento permanente per motivare le scelte dei piani locali, per verificarne la coerenza e quindi per controllarne l’efficacia.

Sotto il profilo di merito il patrimonio informativo del PUP ‘87 va in particolare completato sulla base degli orientamenti strategici proposti, relativamente a:

a1) Riconoscimento dei caratteri identitari del territorio e dei valori paesistici.

L’elaborazione di una carta del paesaggio, finalizzata a identificare i paesaggi attraverso l’analisi delle caratteristiche, nonché delle dinamiche che li modificano, e a valutarli tenendo conto dei valori specifici che sono loro attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate, traduce un approccio unificante e partecipato rispetto alle diverse dimensioni del paesaggio (naturale, storica e culturale, economica, produttiva, percettiva ed estetica). In sostanza, la carta del paesaggio si configura come un’interpretazione di sintesi, nella quale le diverse valutazioni possano ricomporsi, evidenziando le differenze e le



proprietà specifiche dei diversi contesti di intervento e contribuendo alla scelta delle strategie di sviluppo più adatte. Come in generale il quadro conoscitivo, anche la carta dei paesaggi deve essere considerata in una dimensione processuale, dove, partendo da un quadro di riferimento iniziale da redigere nell'ambito della revisione del PUP, si proceda nei Piani di area vasta agli opportuni approfondimenti e aggiornamenti sia degli aspetti fisici del paesaggio che dell'immagine e dei valori identitari che le comunità locali riconoscono nel proprio territorio e nelle proprie risorse.

a2) Aggiornamento e integrazione delle informazioni con sistemi di monitoraggio.

Come già osservato il sistema informativo già disponibile va aggiornato e incrementato tenendo conto:

- degli effetti di rete ambientale, dei servizi, della mobilità, del turismo e in generale della dinamiche relative al sistema insediativo, integrando i dati del PUP con quelli derivanti dai piani di settore e dalla pianificazione locale,
- delle suddivisioni e delle specificità paesistiche,
- delle informazioni e delle valutazioni del programma di sviluppo provinciale in merito alle tendenze socio-economiche in atto e alle situazioni locali segnate da criticità o, al contrario, da potenzialità,
- degli elementi di retroazione dettati dall'attivazione di sistemi di monitoraggio (ad esempio indicatori riferiti ai principali fattori di pressione, quali il traffico d'attraversamento, l'urbanizzazione diffusa, gli effetti territoriali delle attività produttive o del turismo) delle condizioni fisiche dell'ambiente e del territorio.

b) Elaborazione dei contenuti progettuali

I contenuti del progetto di revisione del PUP corrispondono alle tre funzioni di regolazione, orientamento strategico, motivazione e argomentazione delle scelte.

b1) Contenuti regolativi.

Corrispondono agli elaborati tradizionali della pianificazione e sono riassunti nel Quadro delle regole del nuovo PUP, composto da una carta e dalla relativa normativa. E' la specificità di tali regole che va però definita, in modo da distinguere meglio le competenze del PUP da quelle dei piani locali, in vista di una maggiore flessibilità del primo e di una maggiore responsabilizzazione dei secondi. In sostanza, l'obiettivo è quello di introdurre la distinzione, ormai ricorrente nei piani territoriali, tra le prescrizioni immediatamente operative e prevalenti su quelle dei piani locali, e invece gli indirizzi, rivolti ai piani locali al fine di una propria traduzione in disposizioni operative, coerenti con il PUP in termini di risultati attesi o di criteri da rispettare seguendo le indicazioni strategiche.

Si possono inoltre distinguere:

- *le regole delle reti*, con particolare attenzione per le possibili sinergie o le interferenze tra le diverse reti (ambientali, storiche e culturali, infrastrutturali, economiche e



funzionali). E' in questo caso da sottolineare che alla tradizionale rappresentazione urbanistica legata alla zonizzazione delle aree, il PUP intende affiancare la rappresentazione di tipo "relazionale", volta a mettere in evidenza le connessioni di vario genere che vanno tutelate, potenziate o progettate. Tali indicazioni, derivanti da un apposito approfondimento delle conoscenze ed espresse per lo più attraverso indirizzi, assumono primaria importanza nelle valutazioni strategiche;

- *le regole dei luoghi*, che derivano dal quadro valutativo e che incidono direttamente sulla gestione del territorio, con una nuova attenzione per gli aspetti paesistici e per gli assetti idrogeologici e geomorfologici. In concreto, ciò significa che le tradizionali tavole del piano possono arricchirsi di ulteriori indicazioni, come ad esempio il trattamento delle matrici rurali, la tutela dei varchi di continuità, la riqualificazione dei bordi urbani degradati, il recupero vegetazionale, paesistico e finalizzato alla fruizione delle fasce fluviali.

b2) Contenuti strategici.

Rappresentano la più importante innovazione progettuale della revisione del PUP, in quanto danno forma e strumentazione operativa alle prospettive di trasformazione territoriale indirizzate a obiettivi di medio-lungo periodo, riguardanti lo sviluppo locale, la valorizzazione dei sistemi di risorse provinciali, la riqualificazione di ambiti territoriali in condizioni critiche. Proprio perché si tratta di opzioni orientate a suscitare e indirizzare lo sviluppo e non solo a gestire trasformazioni già in atto, i contenuti strategici del PUP saranno espressi in aree tematiche, linee di azione e idee-progetto, tese a prefigurare la strategia a una pluralità di attori e portatori di interessi. In questo senso la sintesi delle strategie del PUP, avanzata nelle pagine precedenti, deve essere approfondita nella redazione del piano.

Allo scopo di assicurare la massima coerenza tra i contenuti strategici dei piani d'area vasta e il quadro d'insieme del PUP, grande importanza va riconosciuta ai contenuti motivazionali da recuperare e fondare nel sistema informativo ambientale e territoriale. La funzione di motivazione delle scelte, componente progettuale del piano, deve essere rafforzata ed esplicitata, ponendola alla base della partecipazione e del coinvolgimento degli attori territoriali locali nella predisposizione dei piani strategici.

c) Verifica e controllo attraverso la valutazione strategica del Piano

Rispetto al tema della valutazione strategica dei piani, l'obiettivo è quello di aumentare le possibilità di scelta, ricercando, nella verifica degli esiti conseguenti a ogni decisione, il **punto di equilibrio tra salvaguardia e sviluppo del territorio**. L'implementazione della valutazione strategica nella pianificazione urbanistica si tradurrà in tre momenti:

c1) La definizione di un quadro di criteri e di indicatori per la valutazione delle condizioni ambientali, paesistiche e territoriali.

La riorganizzazione del sistema informativo ambientale e territoriale, la messa in



rete e l'aggiornamento continuo delle conoscenze costituiscono la base per comparare e stimare le situazioni territoriali generali senza perdere il senso delle differenze e delle specificità locali. All'interno di questo sistema è altresì da impostare la definizione e la diffusione dei criteri di valutazione, che trovano nel Quadro valutativo del PUP la sede in cui indicatori e metodologie necessarie si compongono in un insieme coerente e direttamente operativo rispetto alla pianificazione locale ai vari livelli.

c2) La valutazione delle strategie del PUP.

Il PUP implementa - come processo di autovalutazione - nei propri contenuti regolativi e strategici la valutazione strategica, facendo riferimento a un'interpretazione ampia e comprensiva del concetto di sostenibilità ambientale, includente non solo gli aspetti dell'ambiente fisico e biologico, ma anche quelli economici e sociali, storici e culturali, estetici e percettivi. Tali aspetti integrati sono da considerare nell'ambito della elaborazione del PUP, per valutare gli obiettivi di qualità ambientale paesistica e socio-economica attesi, rispetto ai principi e ai criteri dello sviluppo sostenibile.

c3) La valutazione dei piani e progetti locali.

La valutazione strategica va introdotta nella pianificazione locale, sia a livello di piani di area vasta che a livello di piani regolatori comunali, come procedura di verifica delle coerenze rispetto alle strategie del PUP ma anche come strumento di supporto della programmazione locale. Considerato che i piani locali elaborati a livello intermedio possono articolare le strategie del PUP anche in modo innovativo, proprio nella prospettiva di una pianificazione processuale e integrata che completa localmente ciò che a livello del PUP è contenuto solo come indirizzo, la valutazione si configura come sede di verifica delle motivazioni e degli effetti di ogni approfondimento strategico a livello locale.



7. Avvio del confronto

Come già premesso, il Documento preliminare, disciplinato dall'art. 32 della L.P. n. 22/1991, apre il confronto con i Comuni e i Comprensori, i quali, entro i successivi sessanta giorni dall'approvazione del Documento stesso, "possono far pervenire alla Giunta provinciale le loro osservazioni sul documento nonché le loro proposte per la risoluzione dei principali problemi di assetto dei rispettivi territori." Sui temi, i contenuti e la forma del Piano urbanistico provinciale, delineati nel presente Documento, **si avvia** in questo modo il confronto e il dibattito con le realtà istituzionali, sociali, economiche e professionali che operano sul territorio provinciale.

Nel suo nuovo ruolo di quadro di riferimento delle strategie territoriali da precisare a livello locale, è importante che **il PUP garantisca, già nella fase di presentazione del Documento preliminare, un'ampia condivisione riguardo al metodo di definizione delle linee di azione per l'individuazione e l'attuazione degli obiettivi strategici.** Tale condivisione passa necessariamente attraverso il sostanziale coordinamento tra Amministrazione provinciale e comunità locali, investendo molteplici soggetti, coinvolti, secondo i rispettivi ruoli, nella elaborazione di piani aventi valenza strategica per lo sviluppo locale. Alla base del nuovo PUP deve quindi porsi un **moderno processo di concertazione, orientato a favorire il massimo coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati portatori di interessi sul territorio e finalizzato a definire obiettivi, modalità di svolgimento operativo e tempi di elaborazione delle proposte e delle decisioni.**