

LE POLITICHE DEL TERRITORIO IN TRENTINO
DAL SECONDO STATUTO DEL 1971 AL 2021
Bruno Zanon



50 anni di autonomia trentina

La presente pubblicazione è parte della Collana
"50 anni di autonomia trentina", promossa dal Comitato per il
Cinquantenario del Secondo Statuto di autonomia della Regione
Trentino-Alto Adige/Südtirol voluto dalla Provincia autonoma di
Trento e realizzata dalla Fondazione Museo Storico del Trentino.

Direzione di collana Mauro Marcantoni

Hanno collaborato Andressa Fedrizzi, Giulia Guella

Progetto grafico IDESIA Trento - www.idesia.it

*Il presente volume è stato elaborato con riferimento alla situazione
al 31 dicembre 2020.*

ISBN 978-88-946782-2-2

© 2023 - IDESIA

Via Piave 22 - 38122 Trento

© 2023 - Fondazione Museo Storico del Trentino

Via Torre d'Augusto 41 - 38121 Trento

*Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questo volume può essere
riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo
elettronico, meccanico o altro, senza l'autorizzazione scritta dei
proprietari dei diritti e dell'Editore.*

LE POLITICHE DEL TERRITORIO IN TRENTINO
DAL SECONDO STATUTO DEL 1971 AL 2021
Bruno Zanon

50 anni di autonomia trentina

Indice

PRESENTAZIONE	6
IL TERRITORIO DELL'AUTONOMIA	14
LA REGIONE E LE PROVINCE DAL PRIMO AL SECONDO STATUTO DI AUTONOMIA	18
IL DISEGNO DI CAMBIAMENTO DEL TERRITORIO TARENTINO	22
IL LABORATORIO TARENTINO	28
DALL'URBANISTICA AL GOVERNO DEL TERRITORIO	32
POLITICHE TERRITORIALI E QUADRO NORMATIVO NEI PRIMI DUE DECENNI	36
QUADRO ISTITUZIONALE, RUOLI E COMPETENZE	46
PRODUZIONE NORMATIVA E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA MATURITÀ DELL'AUTONOMIA	50
1. GLI ANNI '70: IL TERRITORIO, PERNO DELLA NUOVA AUTONOMIA	54
2. GLI ANNI '80: UNA INTENSA STAGIONE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA E DI TUTELA DEL PAESAGGIO	68

3. GLI ANNI '90: CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	80
4. IL PRIMO DECENNIO DEGLI ANNI 2000: RIFORMA ISTITUZIONALE E NUOVE VISIONI PER UN TERRITORIO DI QUALITÀ, COMPETITIVO E SOSTENIBILE	92
5. IL SECONDO DECENNIO DEGLI ANNI 2000: RIASSETTO ISTITUZIONALE E NUOVE PROCEDURE DI GOVERNO DEL TERRITORIO	108
IL TRENTINO, DA PICCOLA TERRA DI MONTAGNA A TASSELLO DELLA NUOVA GEOGRAFIA INTERNAZIONALE	116
IL TERRITORIO DEL TRENTINO TRA NUOVI TEMI E NUOVI SGUARDI	122
LE SFIDE ATTUALI	126
BIBLIOGRAFIA	130

PRESENTAZIONE

Giuseppe Ferrandi e Mauro Marcantoni



C om'è accaduto per altri contesti alpini, anche il Trentino nel corso della sua storia ha saputo creare veri e propri punti di forza attorno a quelli che potrebbero essere considerati "handicap territoriali". I limiti geografici sono stati utilizzati per definire un'identità e specifiche vocazioni che altrove non avrebbero avuto modo di esprimersi. L'illustre e variegata storia delle "Regole" di valle, ad esempio, ancor oggi ben radicate e attive, dimostra come le ristrettezze fisiche e le dimensioni ridotte delle comunità montane abbiano dato vita a esperienze di autogoverno locale condotte con lungimiranza e grande attenzione al territorio.

Proprio quelle esperienze storiche, che innervano l'Autonomia trentina così come la conosciamo, ci raccontano come il concetto stesso di "territorio" vada inteso alla luce non solo di un contesto meramente spaziale, ma soprattutto come risultanza di una serie di relazioni fra quel contesto e chi lo vive e lo trasforma con le proprie attività.

Di conseguenza, ogni trasformazione del territorio è la risultanza di un preciso contesto culturale - che detta di volta in volta regole e priorità - e ad un tempo è essa stessa un'occasione per far evolvere la cultura di una comunità, scoprendo nuovi modi di convivere, di rapportarsi gli uni agli altri, di ottenere benefici economici e sociali. In ogni intervento che metta mano al territorio - tanto più quando si tratti di una pianificazione complessa e organizzata - c'è un'oscillazione continua fra il passato, il suo portato ideale e valoriale, e il futuro, inteso come la continua scommessa di responsabilità che una comunità formula con se stessa, specie nei confronti delle nuove generazioni. Dall'ampiezza e dalla velocità di queste oscillazioni dipendono la natura e il valore delle trasformazioni.

Uno studio, quindi, su come un territorio come quello trentino sia stato rappresentato e trasformato con una serie di azioni programmatiche è necessariamente uno studio storico, capace di analizzare l'insieme di quelle trasformazioni

nell'arco di un periodo temporale sufficientemente lungo e rappresentativo. È quanto ha realizzato Bruno Zanon in questo ottimo volume, ripercorrendo l'insieme dei processi di pianificazione urbanistica collocati in un più ampio contesto storico, culturale e sociale.

Il periodo considerato, che va dalla fine del secondo tragico conflitto mondiale fino ai giorni nostri, trova il suo fulcro fondante nel Piano urbanistico provinciale (PUP), la cui prima formulazione, sul finire degli anni '60, rappresentò un *unicum* anche a livello nazionale, di fatto aprendo o accompagnando la grande stagione che contrassegnò, a partire da quegli anni, il Trentino come un grande e riconosciuto "laboratorio" istituzionale e sociale. Tutto questo, ancora una volta, strettamente legato al quadro autonomistico che ha consentito al Trentino, in particolare dopo il Secondo Statuto del 1971, di incidere profondamente nel proprio sviluppo ad ogni livello: sociale ed economico, ma anche con riferimento al "governo del territorio". Una accezione di "governo del territorio" che ricomprendeva i concetti di ambiente e di paesaggio e, quindi, anche l'urbanistica, quale esercizio di trasformazione del territorio entro un quadro di responsabilità pubbliche unico in Italia, anche a confronto con le altre esperienze autonomistiche.

Non fu un processo facile. Il volume curato da Bruno Zanon ripercorre con molta precisione i vari passaggi storici, evidenziando come si sia passati da un quadro giuridico ancora imperniato, negli anni '60, attorno all'istituzione regionale e caratterizzato dalla sostanziale assenza di previsioni normative precise in materia urbanistica, a una situazione istituzionale e legislativa nuova, sempre più complessa e puntuale, affidata ad una Provincia che, già nel periodo precedente all'entrata in vigore del Secondo Statuto, aveva compiuto un innovativo e avveniristico esercizio pianificatorio.

Una storia per certi versi esemplare e paradigmatica, che vale la pena di ripercorrere e di rileggere. Anche per com-

prendere come, nell'arco tutto sommato di pochi decenni, si sia potuti passare da una situazione di partenza nebulosa e largamente carente, soprattutto sotto il profilo normativo, a un quadro odierno complesso e variegato, sia sotto il profilo giuridico che per gli aspetti più legati alle modalità di intervento: a quell'insieme cioè di azioni che vanno sotto il nome di "politiche urbanistiche", che negli anni '50 erano impensabili. Basti pensare alla prima legge provinciale in materia di urbanistica, la numero 7, approvata nel 1956, che si limitava ai meri aspetti procedurali, mettendo in capo alla Provincia il solo compito di valutazione e di approvazione definitiva dei piani regolatori adottati dai Comuni. La testimonianza più evidente di come si intendeva la materia all'epoca è data dal fatto che in seno all'amministrazione provinciale non esisteva ancora uno specifico ufficio urbanistico. Furono gli anni '60 il periodo di incubazione delle grandi trasformazioni a cui fu soggetta la materia nei decenni successivi. È significativo ricordare, a questo proposito, un aspetto estremamente importante: quando si cominciò a realizzare una vera pianificazione territoriale, anche il quadro generale dell'autonomia cominciò a definirsi nei suoi aspetti normativi (di applicazione delle previsioni statutarie) e istituzionali, ampliando lo spettro di competenze e di materie attribuite all'ambito stesso dell'autonomia. Insomma, si potrebbe a ragione parlare di una evoluzione parallela dei due ambiti, con più di un punto cruciale di incrocio, in un rapporto di stimolo e di influenza reciproci. In questa fase di delicata trasformazione, difficili erano anche i rapporti con lo Stato, che faticava ad accettare che la Provincia entrasse nel merito di materie storicamente ritenute di propria esclusiva competenza. Basti pensare alle difficoltà incontrate nell'iter di approvazione del nuovo disegno di legge sull'urbanistica - che impegnò l'Amministrazione provinciale per ben tre anni di negoziati e discussioni con lo Stato - che fu approvato nel 1964, con la relativa previsione del Piano urbanistico provinciale: Piano che fu approvato

l'11 agosto 1967. A suo modo, si trattò di una "rivoluzione" che entrava a buon diritto nello spirito del tempo.

Era tutto profondamente correlato. C'era una concezione diffusa, all'epoca, che interpretava l'esigenza indifferibile di risolvere, con una forte impronta programmatica, i problemi che affliggevano ancora il Trentino: un incremento demografico inferiore alla media nazionale, la bassa occupazione, la scarsa industrializzazione, un'emigrazione ancora elevata e l'inadeguatezza del collegamento centro-periferia che aveva causato, nell'immediato dopoguerra, un grave spopolamento delle valli. Per risolvere la situazione, il PUP aveva l'obiettivo principale di riequilibrare il rapporto fra l'asse dell'Adige e la periferia, portando anche nelle valli una serie di servizi fino ad allora collocati quasi esclusivamente nei centri maggiori. La realizzazione di grandi arterie, infine, avrebbe portato beneficio allo sviluppo economico. Obiettivi ambiziosi, che miravano a elevare gli standard medi del Trentino. A tutto questo, giustamente, il volume offre grande spazio, ripercorrendo nel dettaglio l'iter di redazione e di approvazione del PUP, verificandone poi tutte le successive tappe di concreta realizzazione.

La parte più puntuale del lavoro di Zanon è rivolta a un *excursus* sulle scelte e sulle leggi che si sono succedute negli ultimi cinquant'anni di politiche dedicate all'urbanistica. Politiche che si sono sviluppate ponendo come riferimento il territorio, inteso non come semplice perimetro spaziale ma come il complesso sistema di relazioni che si stabiliscono tra una comunità e il suo spazio di vita. Politiche che hanno progressivamente prefigurato un disegno di territorio che ha indirizzato il processo di sviluppo della stessa autonomia.

Più in dettaglio, gli anni '70 sono stati quelli della assunzione delle competenze definite dal nuovo Statuto, che hanno comportato l'organizzazione dell'apparato amministrativo e la strutturazione del quadro normativo al fine di adempiere a compiti precedentemente prevalentemente

in capo allo Stato. In materia di urbanistica, nel corso del decennio '70, l'attività legislativa provinciale ha riguardato il recepimento delle novità intervenute a livello nazionale. La produzione normativa trentina è iniziata, quindi, con le prime leggi che riportavano entro la gestione provinciale le procedure della pianificazione urbanistica e la regolamentazione delle autorizzazioni edificatorie.

Gli anni '80 hanno rappresentato invece la fase della maturità, durante la quale la Provincia ha consolidato il sistema amministrativo e precisato gli strumenti di intervento nei vari settori, anche in quello del governo del territorio. Gli anni '80 sono stati inoltre gli anni della svolta per quanto riguarda i temi dell'ambiente, della protezione della natura, della sicurezza del suolo. Alla metà del decennio la tragedia di Stava aveva infatti segnato un punto di non ritorno imponendo la verifica dell'efficacia delle procedure e degli strumenti vigenti anche per il delicatissimo tema della sicurezza dell'ambiente.

Negli anni '90 di fondamentale importanza, ai fini della riformulazione dell'ordinamento urbanistico e di tutela del paesaggio, fu la legge 5 settembre 1991, n. 22. La norma mise mano al quadro precedente, divenuto ormai farraginoso per l'accumulo dei molti provvedimenti normativi succedutisi negli anni, ridefinendo in un unico testo il ruolo dei diversi livelli istituzionali detentori di responsabilità nel campo dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. Un cambiamento importante riguardò la ridefinizione del ruolo della Provincia, dei Comprensori e dei Comuni. Il nuovo ordinamento riassegnò ai Comuni il compito di redigere il Piano regolatore generale mentre ai comprensori venne assegnata una funzione di coordinamento che, tuttavia, non avrebbero mai svolto compiutamente.

Il primo decennio del nuovo millennio è stato caratterizzato dalla Riforma istituzionale e dalla revisione del Piano urbanistico provinciale. Altre norme, in materia di governo del territorio e di ambiente, hanno accompagnato questi cam-

biamenti. Quella dei primi anni duemila è dunque una fase incentrata su una visione strategica della pianificazione del territorio e sull'affermazione del ruolo del paesaggio. In questa fase è intervenuta la riforma istituzionale incentrata sulle Comunità di valle.

Il PUP del 2008, attualmente in vigore, sostiene un modello di governo del territorio basato su un assetto amministrativo e operativo composto da attori istituzionali diversi ma coordinato dalla Provincia.

Nell'ultimo decennio è stato messo in atto quanto previsto dal nuovo Piano urbanistico, che enuncia con chiarezza la visione su cui devono essere delineate le strategie per il territorio provinciale. Le preoccupazioni prevalenti, attualmente, sono diverse da quelle degli anni '60 e '70, incentrate in particolare sulla crescita. Da tempo ci si preoccupa della qualità del territorio e dell'ambiente, quindi della sostenibilità dello sviluppo entro un quadro di competitività internazionale, cui si sono sommati i temi del freno al consumo di suolo e del sostegno alla mobilità collettiva. Tali nuove preoccupazioni si collocano entro un quadro sovralocale che deve fare ripensare compiti e prospettive dell'autonomia. Le sfide del presente richiedono pertanto l'assunzione di nuove responsabilità e la capacità di reinventare ruoli istituzionali e procedure consolidate.

In coerenza con questa esigenza, il volume si conclude con un capitolo ("Le sfide attuali") di sicuro interesse per inquadrare efficacemente non solo ciò che è stato realizzato, ma la direzione di marcia che il Trentino dovrebbe intraprendere anche nel futuro. Quale modello di sviluppo (economico, ma anche infrastrutturale e sociale) vogliamo portare avanti nei prossimi decenni? Certamente, quell'urbanizzazione spinta che ha caratterizzato il Trentino dagli anni '60 ad oggi deve essere rivista e corretta, a tutto favore della sostenibilità ambientale e sociale. Una rilettura anche drastica del nostro modello di sviluppo che non potrà non avere riflessi importanti anche sul nostro modello autonomistico,

in una rete di relazioni che ormai non è più solo nazionale, ma europea e mondiale.

Il volume, al di là degli aspetti più propriamente storiografici e di approfondimento normativo, appare dunque particolarmente interessante anche ai non addetti ai lavori per le riflessioni e gli stimoli che contribuisce a suscitare procedendo nella lettura. Concetti come "governo del territorio", "pianificazione", "ambiente" e "paesaggio", ad esempio, costituiscono oggi probabilmente i termini di una questione ambientale che, dal "chiuso" di trattazioni accademiche e specialistiche dei decenni scorsi, oggi investe l'intera opinione pubblica con una urgenza e perfino una drammaticità mai viste in passato. La stessa materia urbanistica è divenuta terreno di valutazioni critiche, di politiche, di dibattito culturale, di scontri e di polemiche. Una questione di portata globale che si gioca anche e soprattutto sul terreno delle comunità locali. Da questo punto di vista, il Trentino - proprio per la portata e la straordinarietà del suo territorio - non potrà esimersi in futuro dal recuperare quella vocazione a essere un "laboratorio" di importanza nazionale ed europea. Ma per farlo, servirà tener conto del passato recente, della storia degli ultimi decenni, di quanto (e di come) si è saputo pianificare fin qui quel bene primario che è la "terra" su cui viviamo.

Il pendolo fra passato e futuro non dovrà smettere di oscillare, generando innovazione e benessere.

IL TERRITORIO DELL'AUTONOMIA



Il percorso dell'autonomia della Provincia di Trento si è sviluppato avendo come riferimento il territorio, inteso non come il semplice perimetro spaziale entro il quale applicare le competenze istituzionali o come l'ambito fisico oggetto delle azioni di governo, ma come il complesso sistema di relazioni che si stabiliscono tra una comunità e il suo spazio di vita¹. Il territorio è, infatti, il quadro fisico e, insieme, relazionale, in cui si sviluppa la vita della società locale, segnato da specificità naturali e storico-culturali e carico di prospettive. È costruito e trasformato nel corso del tempo dalle comunità secondo delle strategie - esplicite o implicite - che coinvolgono i fatti materiali e quelli immateriali: le risorse ambientali, l'assetto fisico-organizzativo, la cultura dell'abitare i luoghi, la politica, le istituzioni, il quadro normativo².

Il senso dell'autonomia del Trentino non riguarda, quindi, solamente l'elenco, via via più lungo, delle materie di cui si è fatta carico la Provincia, quanto l'impegno della comunità a costruire uno spazio di vita condiviso, fondato su relazioni responsabili tra le persone, tra le attività e le risorse, tra il locale e l'esterno. Questo quadro di vita deve essere continuamente aggiornato al fine di soddisfare le esigenze degli abitanti-cittadini, sapendo leggere le criticità complessive del sistema fisico in relazione al mutare del sistema economico-sociale e sapendo cogliere potenzialità spesso non evidenti. Le nuove soluzioni devono rispettare e valorizzare il patrimonio collettivo costituito dall'ambiente, nei suoi equilibri naturali e nei segni secolari impressi dall'uomo nel paesaggio. Per questo, le capacità politico-amministrative devono combinarsi con le competenze tecniche al fine di delineare prospettive innovative, costruire visioni di futuro, stimolare nuove responsabilità.

¹ Si riprendono qui temi affrontati in: Zanon, 2011.

² Sul concetto di territorio si vedano: Brighenti, 2006; 2013.

Rileggendo la storia del Trentino del secondo dopoguerra emergono alcuni punti chiave:

- l'attaccamento delle comunità alla propria terra, non come difesa e chiusura, ma come responsabilità rispetto a un contesto bello e difficile, del quale si sono colte le potenzialità per rispondere alle nuove esigenze dell'"abitare tra i monti" mediante cambiamenti orientati;
- la consuetudine alla amministrazione, in forma decentrata e partecipata, delle risorse ambientali e della fornitura dei servizi di base;
- l'assunzione delle nuove competenze entro un sistema articolato dal punto di vista amministrativo e segnato dal ruolo di ampi brani di società civile che hanno saputo "farsi istituzione";
- la costruzione di un percorso strutturato di cambiamento che ha fatto leva sulla pianificazione territoriale e urbanistica e sulla programmazione socio-economica.

Il territorio quale perno della storia del Trentino del secondo dopoguerra emerge chiaramente considerando come l'elaborazione del Piano urbanistico provinciale - PUP, negli anni '60, e la sua periodica revisione nei decenni successivi, abbiano fornito un "disegno di territorio" - nel senso denso prima delineato - al processo di sviluppo dell'autonomia, in grado di coordinare settori e azioni. La piena assunzione delle competenze del Primo Statuto, il loro ampliamento con il Secondo Statuto del 1972 e le ulteriori responsabilità intervenute nel processo di "autonomia dinamica"³ hanno trovato una solida base nel quadro di pianificazione che ha tracciato prospettive, delineato responsabilità amministrative ai diversi livelli, individua-

³ La "Commissione paritetica dei 12", organismo preposto alla elaborazione delle "norme di attuazione" del Secondo Statuto di autonomia - da approvare con decreto legislativo - ha continuato a operare per affrontare nuove questioni e temi che si pongono in modo nuovo, elaborando norme che possono superare materie e ambiti definiti dallo Statuto. Su questo si rinvia ai contributi di Gianfranco Postal in: Marcantoni, Postal, Toniatti, 2011.

to esigenze di intervento pubblico, precisato gli spazi di azione per l'iniziativa privata. A questo si è accompagnato il metodo della programmazione dell'impiego delle risorse economico-finanziarie.

Questo percorso - certamente non sempre lineare - ha comportato, oltre al rafforzamento della amministrazione provinciale, la ridefinizione del sistema istituzionale mediante la strutturazione di un "livello intermedio" tra la Provincia e i piccoli Comuni di montagna (i Comprensori prima, le Comunità poi), la istituzione di nuovi enti (i Parchi naturali, ad esempio) e di diverse "agenzie" e numerose società, senza tralasciare il ruolo di soggetti consolidati (le Amministrazioni separate usi civici - ASUC, i Bacini imbriferi montani - BIM). Nei tempi recenti, altre forme di gestione si sono aggiunte, nella forma di "accordi di programma" tra diversi soggetti, quali la "rete delle riserve", responsabile della gestione di aree di naturalità riconosciute a livello europeo.

Tutto questo ha costituito il "laboratorio" entro il quale si sono sperimentate nuove modalità di governo della cosa pubblica e si è formato il personale politico. La storia dell'autonomia è, infatti, soprattutto la storia di persone - uomini e donne - che hanno elaborato idee e prospettive e hanno assunto ruoli diversificati di leadership. Naturalmente l'innovazione ha richiesto la capacità di guardare oltre le proprie visuali, partecipando a gruppi di pensiero e partiti politici nazionali e sapendo attingere a competenze tecniche spesso di livello elevato.

LA REGIONE E LE PROVINCE

DAL PRIMO AL SECONDO

STATUTO DI AUTONOMIA



Nel giugno del 1947, poco dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale e a venticinque anni dal passaggio del Trentino e del Sudtirolo all'Italia, venne approvato l'articolo 116 della Costituzione che concedeva l'autonomia speciale a cinque Regioni, tra le quali il Trentino-Alto Adige. Con tale decisione si dava una risposta - sicuramente parziale - alle aspettative della popolazione sudtirolese - tiranneggiata dal Fascismo fino alla drammatica scelta delle "opzioni" - e alle attese della popolazione trentina che intendeva recuperare, dopo decenni di centralismo, la tradizionale autonomia delle istituzioni locali basata sulla connessione tra bisogni delle comunità e risorse del territorio. In questa prospettiva va interpretata la rapida ricostituzione, a partire dal 1946, di molti dei Comuni soppressi nel corso del ventennio fascista, ricostituendo l'antico rapporto tra le piccole comunità di montagna e le proprietà comunali di pascoli e boschi.

L'articolo 116 della Costituzione individuava l'ambito dell'autonomia, da definire mediante uno Statuto da approvare con legge costituzionale. Le bozze di Statuto e le discussioni in merito si succedettero fino all'inizio del 1948, quando venne approvato alla fine di gennaio per divenire il 26 febbraio successivo la legge costituzionale n. 5. In questa fase venne rivista in modo significativo anche l'estensione delle due Province, trasferendo i Comuni mistilingui alla Provincia di Bolzano, tra i quali i centri della Bassa Atesina¹. Di lì a breve anche l'organizzazione ecclesiastica avrebbe seguito lo stesso indirizzo, con la riorganizzazione delle Diocesi di Trento e di Bolzano-Bressanone, facendole coincidere con gli ambiti territoriali provinciali.

Il Primo Statuto assegnava alla Regione competenze ampie, che comprendevano materie riguardanti agricoltura

¹ Si è trattato dei Comuni di: Aldino, Anterivo, Bronzolo, Cortaccia, Egna, Lauregno, Magré, Montagna, Ora, Proves, Salorno, San Felice, Senale, Termeno, Tredena, e la frazione Sinablana del Comune di Rumo.

e foreste, infrastrutture, trasporti, opere pubbliche, attività economiche². Alle Province erano però assegnate le materie "urbanistica e piani regolatori" e "tutela del paesaggio". Tale ultima competenza, apparentemente di minore rilievo - anche se inclusa nella Costituzione (art. 9) tra i principi fondativi della Repubblica - sarebbe stata lo strumento chiave per la politica territoriale sudtirolese, incentrata sul ruolo identitario del paesaggio, mentre in Trentino lo strumento principale è stato il Piano urbanistico provinciale - PUP (che avrebbe peraltro definito in modo ampio le aree da sottoporre a vincolo paesaggistico).

Il quadro istituzionale definito dal Primo Statuto di autonomia e la ripartizione di competenze tra la Regione e le Province di Bolzano e di Trento stavano stretti alla politica e alla popolazione sudtirolese, che aveva subito il processo di "italianizzazione" perseguito dal ventennio fascista.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il "partito di raccolta" dei sudtirolesi, la *Volkspartei*, intendeva rappresentare la tradizionale cultura locale fortemente legata al territorio, che bene si identificava nel contadino del maso, il *Bauer*. Andava quindi sostenuto lo sviluppo dei piccoli centri e la permanenza della popolazione in montagna rispetto allo sviluppo urbano del capoluogo, che nel ventennio fascista aveva visto la creazione della "città italiana" oltre il Talvera, la collocazione di una serie di enti e di caserme, la realizzazione della zona industriale e dei quartieri popolari per i lavoratori provenienti da altre regioni.

Anche da parte trentina le competenze provinciali apparivano inadeguate a sostenere lo sviluppo di un territorio rimasto ai margini delle dinamiche che si stavano profilando nelle regioni vicine.

Furono però le tensioni degli anni '60, che assunsero i caratteri degli attentati dinamitardi e che portarono nel 1960

² Sulla storia dell'autonomia si vedano: Marcantoni, Postal, Toniatti, 2005; 2011; Marcantoni, Postal, 2014.

la "questione altoatesina" fino all'assemblea dell'ONU, a sollecitare il riassetto istituzionale. Dopo una lunga gestazione, nel 1972 venne emanato, con decreto del Presidente della Repubblica, il Testo Unico contenente lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

In 115 articoli si dava così forma alla soluzione definitiva delle "due case sotto uno stesso tetto", che prevedeva una forte autonomia per le due Province, lasciando alla Regione funzioni essenzialmente di ordinamento.

IL DISEGNO DI CAMBIAMENTO

DEL TERRITORIO TARENTINO



I Trentino di oggi è in gran parte l'esito del nuovo Statuto di autonomia e delle scelte maturate tra gli anni '60 e '70, quando il territorio venne posto al centro dell'azione grazie al processo di pianificazione provinciale, che consentì di riempire di significati le nuove competenze, proiettando la società trentina verso nuove prospettive. Le emergenze riguardavano le condizioni di vita della popolazione di una provincia collocata ai margini delle aree più sviluppate del Nord Italia e dell'Europa centrale¹.

Il Secondo Statuto di autonomia rafforzò il quadro delle competenze provinciali, il cui esercizio nei successivi cinque decenni ha prodotto livelli elevati di sviluppo economico, un sistema infrastrutturale efficiente, una buona dotazione di servizi e di attrezzature collettive. Il Trentino si caratterizza però anche per la presenza di reti forti di cooperazione (il "capitale sociale") ed elevate capacità istituzionali. Questo concetto rinvia al dibattito internazionale che sottolinea l'importanza dello "spessore istituzionale" (*institutional thickness*), ovvero la capacità delle reti informali di farsi istituzione e delle istituzioni di relazionarsi al sistema sociale locale sapendo fornire soluzioni appropriate.

Il Presidente della Provincia Bruno Kessler fu senza dubbio il personaggio chiave nell'avvio del processo di crescita economica, organizzativa, ma anche sociale e di capacità politica per superare la condizione in cui si trovava il "Trentino piccolo e solo". Il percorso era già tracciato nel "Piano Kessler" del 1960, elaborato per rimarginare la frattura all'interno dell'istituzione regionale - che stava assumendo toni drammatici - tra trentini e sudtirolesi. Si trattava di rafforzare il ruolo delle Province entro un disegno di modernizzazione dell'economia e della società. Kessler partecipava al dibattito politico più ampio riguardante il

futuro dell'Italia entro il quale si profilava la costituzione dei governi di centro-sinistra. Ci si stava preparando per innescare il cambiamento e per governarlo, acquisendo capacità di affrontare le profonde trasformazioni dell'economia e della società che non sarebbero tardate ad arrivare. Il Concilio Vaticano II, il Sessantotto, le lotte operaie avrebbero segnato di lì a poco una svolta epocale nella cultura e nelle pratiche sociali, coinvolgendo in modo diretto anche il Trentino.

Su consiglio di autorevoli consulenti, Kessler individuò nella pianificazione territoriale lo strumento per sostenere il cambiamento e fornire un disegno - prima ancora che delle regole - per governare tale processo. Partire dalle competenze dell'urbanistica è stato, in qualche misura, un ripiego, in quanto non si poteva agire sulle materie economiche, ma questa scelta si è rivelata particolarmente fruttuosa, perché ha costretto a considerare il territorio non come un semplice fattore di produzione, ma secondo quella accezione densa prima descritta.

Il processo di piano giunto a compimento nel 1967 vide il coinvolgimento di consulenti prestigiosi coordinati da Giuseppe Samonà (allora Rettore dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia), in particolare Beniamino Andreatta, Romano Prodi, Bernardo Secchi, Franco Demarchi e altri docenti universitari; di funzionari che avrebbero strutturato l'ossatura dell'Amministrazione provinciale (Giampaolo Andreatta, Alessandro Boato, Giambosco Janes); di dirigenti di enti come il Museo di Scienze Naturali (Gino Tomasi); di professionisti (Sergio Giovanazzi, Bruno Gentilini).

Il Piano venne fondato su una attenta ricognizione delle debolezze, delle risorse e delle potenzialità del territorio provinciale, delineando un disegno che si è subito intrecciato con il progetto di riorganizzazione politico-amministrativa della Provincia e in seguito con l'istituzione dei Comprensori, parificati dal punto di vista istituzionale alle Comunità

montane della legge nazionale del 1971². I Comprensori, dal punto di vista dell'assetto territoriale, erano intesi come "città in estensione", essendo finalizzati alla riqualificazione degli insediamenti delle vallate e alla fornitura di servizi e di opportunità - di livello urbano - anche agli abitanti della periferia.

Le tre generazioni di Piani urbanistici provinciali che si sono succedute (1967, 1987, 2008) e le esperienze di pianificazione locale hanno visto la Provincia di Trento percorrere nuovi sentieri, innovando i modelli di Piano e sperimentando pratiche di gestione del territorio e del paesaggio.

Dal punto di vista delle tematiche e delle strategie, nell'arco di quattro decenni si sono succedute fasi diverse:

- quella del sostegno allo sviluppo socio-economico negli anni '60;
- la successiva fase orientata al controllo della qualità delle trasformazioni, alla sicurezza del territorio, alla difesa dell'ambiente, concretizzatasi con il PUP del 1987;
- quella attuale (PUP del 2008), incentrata su una visione strategica e valutativa della pianificazione, orientata a sostenere la progettualità locale partendo da una concezione strutturale e identitaria del territorio, caratterizzata dalla individuazione delle "invarianti" (i beni e i valori non negoziabili) e dalla affermazione del ruolo del paesaggio. In questa fase è intervenuta la riforma istituzionale incentrata sulle Comunità (chiamate diffusamente "Comunità di valle").

L'elaborazione del primo Piano urbanistico provinciale negli anni '60 venne condotta dovendo affrontare la carenza di conoscenze riguardanti il territorio e le condizioni socio-economiche. Le ricerche, raccolte in ponderosi volumi, costituiscono una base conoscitiva utilizzata a lungo in segui-

to. Il quadro attuale è decisamente diverso e non solo per la facilità di accesso ai dati e di produzione e divulgazione di informazioni, carte, foto aeree, grazie alle competenze e alle tecnologie informatiche, ma perché i diversi settori della Amministrazione provinciale presidiano i singoli campi di intervento e producono continuamente aggiornamenti della base conoscitiva. In particolare, il Servizio Statistica provinciale da tempo è diventato Istituto statistico della Provincia di Trento - ISPAT, quale componente del Sistema statistico nazionale (l.p. n. 9 del 23 ottobre 2014). È attivo, inoltre, il Sistema informativo ambiente e territorio - SIAT, che coordina la raccolta e l'aggiornamento dei dati territoriali prodotti dai diversi soggetti.

IL LABORATORIO TRENTINO



I Trentino si è affermato a livello nazionale come un "laboratorio" sia in campo politico che relativamente al "governo del territorio". Tale termine richiama un aspetto cruciale. Le competenze definite dallo Statuto e i termini via via impiegati per definire le materie e i campi di intervento hanno assunto significati differenti nel corso del tempo, in coerenza con il maturare delle questioni, con l'apertura di nuovi filoni di intervento e con l'aggiornamento degli strumenti, riflessi nel quadro normativo e nella giurisprudenza. Nel caso specifico, la materia "urbanistica e piani regolatori", intesa come responsabilità riguardante "l'assetto ed incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere", come definito dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, si è ampliata a comprendere l'assetto dell'intero territorio. Il d.P.R. n. 616 del 1977, all'art. 80, ha stabilito: «*Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*».

Il nuovo Titolo V della Costituzione, così come definito dalla riforma del 2001, ha introdotto la materia (di legislazione concorrente per le Regioni a Statuto ordinario) "governo del territorio", nella quale la giurisprudenza ha incluso l'urbanistica.

Si sottolinea quindi come lo spazio insediato debba essere governato comprendendo l'ambiente e il paesaggio, entro un quadro di responsabilità pubbliche di regolazione (definizione delle norme di uso dei suoli) e di intervento diretto, in coordinamento con le azioni dei soggetti privati.

Nell'esperienza trentina vi è stata, inoltre, una connessione stretta tra pianificazione territoriale a livello provinciale e programmazione dello sviluppo, in modo particolare a partire dalla l.p. 25 del 1980, ma ancora prima, al momento della progettazione del PUP negli anni '60, quando le

competenze in materia di sostegno allo sviluppo economico erano in capo alla Regione ed era attivo un dibattito tra gli economisti - che vedevano il territorio come il "supporto" delle azioni di sviluppo - e gli urbanisti e i sociologi - che leggevano non solo le criticità di un ambiente montano ma anche le potenzialità per mantenere il popolamento delle vallate -.

La scelta della programmazione non poteva assumere, nel corso degli anni '60 e '70, la forma e la forza di atti formali, in quanto non esisteva un quadro normativo preciso: le competenze in materia sarebbero state trasferite dalla Regione alla Provincia con il nuovo Statuto. Il disegno programmatico intendeva definire, nel quadro delle previsioni del Piano urbanistico provinciale, un insieme coordinato di strumenti di governo dell'azione pubblica. Tali strumenti sarebbero stati messi a punto alla fine degli anni '70 e presero consistenza negli anni successivi, in coincidenza con il processo di revisione del primo PUP. Nel 1979 la Provincia si dotò di una disciplina contabile e finanziaria di previsione di medio e lungo periodo¹. Nel 1980 venne approvata la legge n. 25, che strutturò il sistema della programmazione definendone gli obiettivi, gli scopi, i soggetti, gli strumenti e le procedure², adottando la programmazione come metodo di governo. Il Piano urbanistico provinciale venne definito quale strumento della programmazione provinciale, mentre i piani comprensoriali e comunali vennero intesi quali strumenti della programmazione sub-provinciale. Nel 1983 venne approvato il primo programma triennale³, la cui validità è stata fatta scorrere di anno in anno attraverso quattro aggiornamenti che lo hanno fatto vigere fino al 1990. A questo sono seguiti altri documenti.

Attualmente, *«il Programma di sviluppo provinciale (PSP) individua, in coerenza con gli orientamenti politici contenu-*

¹ L.p. 14 settembre 1979, n. 7.

² L.p. 18 agosto 1980, n. 25, modificata dalla legge 25 febbraio 1985, n. 3.

³ L.p. 21 marzo 1983, n. 11.

ti nel Programma di legislatura e tenuto conto dell'analisi della situazione economica e sociale e del quadro finanziario, gli obiettivi e le strategie da conseguire, con riferimento all'intera legislatura, per lo sviluppo economico, per il riequilibrio sociale e per gli assetti territoriali»⁴.

Per quanto riguarda il ruolo dello Stato nel governo del territorio, dopo l'avvio delle Regioni esso ha perso il ruolo di soggetto diretto e ha saputo svolgere solo in parte il compito di coordinamento mediante norme settoriali, talvolta di grande rilievo. Le modifiche alla Costituzione del 2001 riguardanti il Titolo V e quelle più recenti relative all'art. 9 e all'art. 41 - in merito alla tutela dell'ambiente -, hanno ridefinito i principi di riferimento, le responsabilità e le modalità del governo del territorio e dell'ambiente.

La competenza provinciale in materia di "urbanistica e piani regolatori" prevista dallo Statuto di autonomia del 1948 venne attivata con la norma di attuazione emanata nel 1951 con il d.P.R. 30 giugno 1951 n. 574⁵, la quale prevedeva che l'approvazione dei Piani urbanistici, fino ad allora compito del Ministro dei Lavori Pubblici, avvenisse mediante una legge provinciale. Questa prescrizione, abrogata dalle norme di attuazione del 1974, ha caratterizzato la legislazione locale (fino alla legge n. 53 del 1975) con la conseguenza di procedure lunghe e articolate, proprie della approvazione delle leggi, che non garantivano la tutela giurisdizionale assicurata agli atti amministrativi.

4 Si veda il sito della Provincia autonoma di Trento.

5 L'art. 37, al Titolo VII - Lavori Pubblici, recitava: «*I piani regolatori comunali e quelli territoriali di coordinamento non eccedenti il territorio della Provincia sono approvati con leggi provinciali. I piani territoriali di coordinamento che si estendono oltre il territorio della Provincia sono compilati dalla Regione e sono approvati a termini della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sull'urbanistica*».

DALL'URBANISTICA AL GOVERNO DEL TERRITORIO



Urbanistica italiana si è confrontata, nel corso del secondo dopoguerra, con una serie di temi che hanno segnato il dibattito, la produzione normativa e le pratiche della pianificazione. Si è trattato, in particolare, del ruolo dei diversi soggetti istituzionali cui sono stati affidati via via compiti di pianificazione e regolazione. Per pianificazione si deve intendere la materia composita che, attraverso la redazione dei piani (territoriali, urbanistici, attuativi) affronta le strategie di sviluppo e trasformazione di un territorio, definisce gli aspetti strutturali e organizzativi (le reti naturali e il sistema agro-forestale, l'assetto infrastrutturale e di collocazione delle grandi attrezzature), precisa il disegno insediativo e stabilisce la regolazione dei diritti di uso del suolo (vale a dire i vincoli e le potenzialità edificatorie). Si tratta di aspetti assai diversi che, nella narrazione che accompagna l'elaborazione e l'approvazione degli strumenti di piano spesso vengono confusi, appiattendolo le dimensioni spaziali, i tempi di attuazione, i compiti dei diversi soggetti. I piani territoriali-urbanistici riguardano, infatti, scelte politiche (quali risorse impiegare per quali finalità operative a beneficio di quali settori della popolazione) e contenuti tecnici (quale disegno per l'assetto delle reti infrastrutturali e del sistema insediativo, quali norme per rendere attuabili le previsioni).

A tali compiti sono stati chiamati Comuni, Regioni, Comprensori, Province, poi Enti parco, Autorità di bacino, oltre allo Stato, quanto a indirizzi strategici (perlopiù attraverso norme di riforma economico-sociale) e co-pianificazione paesaggistica nelle Regioni ordinarie. Nel quadro delle norme nazionali - incentrate sulla legge n. 1150 del 1942, tutt'ora in vigore, anche se più volte emendata e integrata - il compito principale di regolazione è stato affidato ai Comuni mediante il piano comunale. Le Regioni ordinarie, dalla loro istituzione, hanno emanato norme che differenziano i sistemi della pianificazione e le procedure e hanno - almeno in parte - tracciato quadri di coordinamento me-

diante piani territoriali e paesaggistici. Analogo compito è stato affidato nel 1990, con la legge n. 142, alle Province, ora lasciate in un limbo istituzionale ed operativo.

Il percorso è stato lento e segnato da modalità differenti di pianificazione e da un ruolo maggiore o minore della parte pubblica. Alcuni nodi hanno segnato le esperienze, in ogni caso. Da un lato si è operato al fine della qualificazione dei piani (a partire dall'emanazione, nel 1968, degli "standard urbanistici" tesi a garantire parametri edificatori appropriati e quantità adeguate di attrezzature e spazi pubblici), dall'altro si è perseguita l'efficacia della attuazione delle scelte di piano. Questo aspetto riguarda inevitabilmente il rapporto pubblico-privato, il regime dei suoli e i vincoli di piano - questioni sulle quali è intervenuta più volte la Corte costituzionale -. Il ruolo dell'intervento pubblico diretto nella espansione urbana è stato visto a lungo come centrale - in particolare in connessione con le politiche della casa - per essere poi superato dalla sperimentazione e diffusione di accordi tra gli enti pubblici (in particolare i Comuni) e gli operatori privati.

Va sottolineato, in ogni caso, come la gestione ordinaria dell'urbanistica - vale a dire la redazione e l'approvazione dei piani regolatori e la loro applicazione - sia decollata quando, superata la fase centralistica della produzione delle norme e della approvazione dei piani da parte degli organi ministeriali, si è accorciata la distanza tra il livello della pianificazione comunale e quello della loro approvazione, con le Regioni che hanno sostituito lo Stato.

Analogo passo è stato fatto in Trentino quando i piani regolatori hanno iniziato ad essere approvati non con legge provinciale ma, a seguito della norma di attuazione del 1974¹ e della l.p. 53 del 1975, con un atto amministrativo e si sono diffusi i Programmi di fabbricazione per i centri minori.

¹ D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

A scala nazionale, le singole esperienze di governo del territorio hanno segnato le diverse traiettorie di sviluppo locale, con la crescita di alcune regioni prima escluse dal circuito economico più dinamico, l'evoluzione delle aree metropolitane e l'emergere di numerose città intermedie, la formazione di nuovi poli di sviluppo, connessi alle specifiche condizioni locali, dando luogo ad una nuova geografia dei punti forti del territorio.

Alcuni sistemi normativi regionali tendono a distinguere i contenuti della pianificazione differenziando tra la dimensione politico-strategica, quella strutturale, quella operativa. I primi due livelli sono generalmente in capo alla pianificazione di livello regionale (e provinciale), mentre quella operativa, riguardante la regolazione dei diritti di uso del suolo, spetta ai Comuni. Tuttavia le cose non sono separate in modo così rigido, in quanto i livelli superiori possono imporre vincoli immediatamente cogenti, mentre il piano comunale, in alcuni ordinamenti, è suddiviso a sua volta in una dimensione strutturale (l'assetto che si profila stabile nel periodo medio-lungo) e in una serie di piani operativi (da attivare dalle Amministrazioni in carica quando maturano delle esigenze o si palesano soggetti motivati). In Trentino il ruolo del Piano urbanistico provinciale si configura come quadro strategico-strutturale di livello provinciale, mentre i Piani territoriali di Comunità - PTC dovrebbero svolgere analogo compito a scala locale, lasciando ai Comuni la responsabilità degli aspetti operativi. Il sistema non è tuttavia entrato a regime, lasciando dei vuoti quanto a coordinamento delle scelte di livello intermedio che appesantiscono i compiti dei Comuni.

POLITICHE TERRITORIALI E QUADRO NORMATIVO

NEI PRIMI DUE DECCENNI



a prima legge provinciale in materia urbanistica, la n. 7 del 9 maggio 1956, aveva il compito di precisare aspetti procedurali. Essa, con uno scarno articolo, conferiva alla Giunta provinciale il potere di verificare la correttezza dei Piani regolatori adottati dai Comuni e le attribuiva il compito di avviare il provvedimento legislativo necessario per la definitiva approvazione. L'attività edilizia procedeva comunque, sulla base della legge urbanistica nazionale e dei regolamenti edilizi comunali. In alcuni casi, in particolare a Trento, erano stati approvati dei Piani di ricostruzione delle aree devastate dai bombardamenti alleati nel corso del secondo conflitto mondiale. Si trattava di documenti sommari, che prescrivevano allineamenti stradali e che consentivano ampie possibilità edificatorie. Nello stesso anno vennero varati i Piani regolatori di Rovereto¹ e di Tesero² (quest'ultimo in seguito abrogato con una seconda legge³, al fine di consentire al Comune di normare il proprio territorio con un Programma di fabbricazione, strumento che veniva approvato con modalità amministrative). A questo si limitava l'attività di pianificazione in Trentino in quegli anni; l'Amministrazione provinciale, da parte sua, non aveva ancora organizzato un proprio settore urbanistico⁴.

La legge nazionale prescriveva (fino alla legge n. 765 del 1967) l'obbligo della "licenza edilizia" solo per l'attività edificatoria all'interno dei centri abitati, ritendendo marginale quella nelle aree agricole e nel territorio aperto. Le cose, però, stavano cambiando e si imponeva un quadro legislativo provinciale più articolato.

La prima legge organica in materia di urbanistica è stata la n. 8 del 7 luglio 1960, che riprendeva in gran parte lo schema della legge nazionale n. 1150 del 1942. L'elaborazio-

¹ L.p. 8 ottobre 1956, n. 11.

² L.p. 8 ottobre 1956, n. 12.

³ L.p. 19 giugno 1971, n. 7.

⁴ Sulle vicende dell'urbanistica nei primi decenni del dopoguerra si vedano: Zanon, 1993; Fedel, Sembianti, 2011.

ne e l'approvazione comportarono tre anni di discussioni e di interlocuzioni con il Governo, in un quadro giuridico e culturale che ancora non aveva elaborato il senso della autonomia⁵.

L'oggetto della disciplina veniva indicato come l'«assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati esistenti», nonché la «trasformazione urbanistica del territorio provinciale», intesa come l'esito di operazioni di carattere edilizio. Alla Giunta provinciale veniva attribuito il potere di vigilanza, di coordinamento e di stimolo dell'attività urbanistica, «allo scopo di assicurare il rinnovamento e l'ampliamento edilizio dei centri abitati, il rispetto e la conservazione dei loro caratteri tradizionali, nonché la più conveniente trasformazione urbanistica del territorio provinciale [...]».

Per quanto riguarda il sistema della pianificazione, erano previsti due livelli: quello provinciale e quello comunale. Al livello superiore, il Piano territoriale di coordinamento della legge statale (di responsabilità ministeriale e non ancora ritagliato sulle dimensioni regionali o provinciali) venne fatto coincidere con l'intero territorio della provincia, con la denominazione di Piano urbanistico provinciale, mantenuto fino ad ora. Si trattava della prima norma che prevedeva un livello regionale/provinciale di pianificazione in Italia⁶.

Al PUP veniva affidato il compito di stabilire «le linee e le direttive di massima per assicurare unità di indirizzo ed organicità di sviluppo alla pianificazione urbanistica della Provincia e per dare soluzione e rilievo ai problemi, generali e locali, di interesse provinciale». Gli obiettivi erano individuati in termini generali e non poteva essere diversamen-

⁵ La prima formulazione venne bocciata dal Governo, che rilevava la necessità di garantire il "coordinamento" tra la Provincia e lo Stato. La nuova versione prevede pertanto l'invio al Ministero dei Lavori Pubblici del Piano urbanistico provinciale e dei Piani regolatori generali, oltre ad altre modeste varianti. La seconda proposta venne anch'essa respinta con osservazioni sui poteri sostitutivi della Giunta provinciale nei confronti dei Comuni, per cui si dovette riformulare una terza volta la normativa.

⁶ Relazione alla legge provinciale 12 settembre 1967, n. 7, "Approvazione del piano urbanistico provinciale", in: Provincia Autonoma di Trento, 1968, p. 45.

te, visto che non c'erano esperienze in merito. Per quanto riguarda la coerenza dei vincoli e delle prescrizioni, le scelte operate a livello provinciale dovevano essere recepite dai piani comunali.

Veniva strutturato, peraltro, il processo di pianificazione provinciale (attivato con una delibera della Giunta provinciale da inviare ai Comuni), cogliendo quindi come si trattasse di un percorso non solo tecnico ma anche politico di elaborazione di proposte e di valutazione tra ipotesi differenti di sviluppo. Gli interlocutori, in particolare nella fase di approvazione, erano in primo luogo i Comuni, oltre che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ma anche il pubblico più ampio, cui era data la possibilità di presentare osservazioni. L'approvazione era prevista (e così è rimasto) mediante legge provinciale, modalità discussa, ma confermata dalla Corte costituzionale⁷.

Per quanto riguarda le responsabilità dei Comuni, era prevista la formazione di un elenco - con decreto del Presidente della Giunta provinciale - di Comuni obbligati a dotarsi di Piano regolatore generale. Gli altri erano tenuti ad elaborare un Programma di fabbricazione, descritto secondo la legge nazionale come allegato al regolamento edilizio, dai contenuti piuttosto generici.

I Piani regolatori generali dovevano essere approvati con legge, mentre i Programmi di fabbricazione venivano approvati con delibera della Giunta provinciale, sentito il parere della Commissione urbanistica provinciale. Tale organo, istituito dalla legge del 1960, ha rappresentato un momento di qualificazione delle politiche territoriali e della pianificazione urbanistica, fornendo indirizzi e pareri. In esso sono stati coinvolti numerosi esperti di livello nazionale⁸.

⁷ Sentenza 8 marzo 1989, n. 143.

⁸ Della prima Commissione urbanistica provinciale facevano parte esperti di livello nazionale, come il prof. Luigi Dodi e l'ing. Guido Colombo. Della seconda, nominata nel 1964, facevano parte il prof. Cesare Valle, il prof. Leonardo Benevolo, il prof. Romano Prodi, il prof. Franco De Marchi.

Sulla base del quadro definito dalla prima legge urbanistica, nei primi anni '60 venne avviata la progettazione del Piano urbanistico provinciale, che rifletteva il vivace dibattito allora in corso in Italia sulla programmazione economica e sui nuovi livelli e strumenti di pianificazione.

Il processo di progettazione del PUP rivelò la necessità di riformulare, a pochi anni dalla sua approvazione, la legge urbanistica, che appariva troppo generica e che non prevedeva alcuni degli strumenti ritenuti indispensabili per rendere operative le scelte che si andavano profilando. Venne quindi elaborata la legge 2 marzo 1964 n. 2, un testo culturalmente aggiornato e rispondente alle nuove esigenze⁹, che è rimasto in vigore - pur con modifiche e integrazioni - fino al 1991. La legge affermava un ruolo propositivo nella gestione della competenza provinciale, distaccandosi dal quadro delle leggi nazionali. L'oggetto veniva definito in termini generali e non ristretto a una visione "edilizia"; si affermava la necessità di operare all'interno del quadro della programmazione nazionale e regionale, si poneva attenzione alle operazioni di risanamento e ampliamento dei centri abitati, che dovevano avvenire nel rispetto «*delle caratteristiche tradizionali e del paesaggio*»¹⁰. Ovviamente, rimaneva la connessione con le norme statali relativamente ai diritti della proprietà e al regime sanzionatorio¹¹.

Per quanto riguarda gli strumenti di piano, essi erano articolati su tre livelli: provinciale, comprensoriale e comunale (quest'ultimo da ridimensionare a favore di quello intermedio), riflettendo le contemporanee proposte di riforma della legge nazionale avanzate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e dal Ministro Fiorentino Sullo e rimaste sulla carta. Un altro aspetto di rilievo, che ha segnato il senso del PUP fino ad oggi, è che tale piano era inteso non solo quale do-

⁹ Il testo di legge venne redatto da F. Benvenuti e G. Samonà, con la collaborazione di A. de Riccabona e G. Janes. Cfr. Boato, 1967.

¹⁰ Sulle novità introdotte dalla legge, si veda: "La legge urbanistica provinciale anticipatrice di nuovi concetti", *Il Trentino*, n. 2, marzo 1964, p. 6.

¹¹ Janes, 1976, p. 31.

cumento programmatico ma come strumento operativo - "urbanistico" - esteso a tutto il territorio. Oltre a stabilire «*le direttive per assicurare unità di indirizzo e organicità di sviluppo alla pianificazione urbanistica di grado subordinato*», aveva il compito di localizzare le "strutture e infrastrutture", imponendo anche dei vincoli immediatamente cogenti. Del resto, in assenza di piani locali e in attesa di quelli comprensoriali, le previsioni del piano territoriale di una piccola provincia potevano essere definite con una precisione sufficiente da richiedere norme immediatamente esecutive, al fine di sostenere una prospettiva di "sviluppo" mediante la realizzazione di infrastrutture, la localizzazione di opere e di impianti, la individuazione di aree insediative.

L'approvazione del Piano provinciale richiese un lungo iter che vide una prima adozione, un periodo di osservazioni, l'invio al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, alcuni aggiustamenti alla legge urbanistica, la formazione del disegno di legge. Infine il PUP venne approvato con la legge 12 settembre 1967, n. 7, composta di pochi articoli che descrivevano l'oggetto della approvazione (cartografia, relazione, norme). Naturalmente, come per tutti i Piani urbanistici, la norma effettiva consisteva nelle previsioni stesse del Piano e quindi la cartografia e le norme di attuazione divennero i riferimenti e i vincoli cui si attennero nei successivi vent'anni tutti gli atti di pianificazione e gran parte della attività edilizia della provincia.

I piani comunali erano intesi come transitori, in vista dei piani comprensoriali, salvo che per casi particolari, che il PUP avrebbe individuato nei due centri di Trento e Rovereto. L'istituzione del piano comprensoriale rappresentò senza dubbio il punto nodale del disegno di governo del territorio tracciato dalla legge.

La legge urbanistica del 1964 definiva i Comprensori in modo generico come «*enti a carattere consorziale*», precisati peraltro nel titolo dell'articolo come: «*consorzi per il piano comprensoriale*». L'istituzione del nuovo ente di livel-

lo intermedio era finalizzata ad ovviare alla frammentazione amministrativa e alla debolezza istituzionale dei piccoli Comuni, mentre il piano comprensoriale - strumento ancora non sperimentato - non poteva limitarsi a regolamentare gli usi del suolo a scala sovracomunale, coerentemente con i compiti di un Piano urbanistico, dovendo sostenere lo sviluppo locale, programmare nuovi interventi, strutturare la rete dei servizi.

Approvata la nuova legge urbanistica e avviato il percorso di progettazione del PUP, alcuni provvedimenti vennero dedicati a stimolare la pianificazione comunale. Con un decreto del Presidente della Giunta provinciale venne emanato un elenco di 76 Comuni tenuti a dotarsi - entro tre mesi - di «*un programma di fabbricazione in armonia con i criteri generali cui il progetto di Piano urbanistico provinciale si ispira*»¹². I tempi erano evidentemente troppo stretti e non potevano essere rispettati, sia per le difficoltà delle Amministrazioni sia perché mancavano le competenze tecniche e giuridiche per redigere tali documenti. Per questo, nel 1965 si intervenne con un provvedimento di sostegno finanziario.

Trento aveva avviato la progettazione del Piano regolatore generale contemporaneamente al PUP, attivando delle interazioni non sempre facili tra Comune e Provincia, dovendo concordare scelte di rilievo per tutto il territorio. Il Piano, approvato nel 1968 con la legge n. 20, era stato redatto dall'urbanista Plinio Marconi. Esso disegnava e regolamentava per la prima volta - non considerando i "piani di ricostruzione", riguardanti aree molto ristrette - il territorio del capoluogo. Il documento era improntato a una espansione certamente sovradimensionata, governata con norme edilizie non bene calibrate e con uno scarso impiego di piani attuativi. Individuava peraltro i valori del centro storico¹³.

¹² Decreto del Presidente della Giunta provinciale 25 maggio 1964, n. 5.

¹³ Zanon, 2009.

Pur con numerosissime varianti, il Piano è rimasto in vigore fino al 1991.

Un altro filone parallelo ha riguardato il sostegno all'edilizia economica e popolare. La Provincia autonoma di Trento è intervenuta con numerose leggi nel corso del dopoguerra a sostenere l'attività edilizia integrando le norme e gli interventi statali. Benché fino al 1972 non avesse competenza primaria in materia di edilizia pubblica e sovvenzionata, approvò in tale periodo numerose leggi a sostegno sia dell'intervento pubblico diretto sia di quello dei privati e delle cooperative, garantendo un flusso continuo di risorse verso tale attività. Va ricordata, in particolare, la legge proposta dall'assessore Attilio Tanas¹⁴ riguardante il sostegno economico ai proprietari per operazioni di «*risanamento, ammodernamento, ampliamento di casa di abitazione*». Pur con i limiti di una norma a sostegno alle singole famiglie, si attivò in tale modo un processo di riqualificazione del patrimonio abitativo - in particolare dei centri minori - che si trovava in condizioni spesso ai limiti dell'abitabilità. Le numerosissime richieste di finanziamento evidenziarono le precarie condizioni edilizie, assieme alla volontà di continuare ad abitare nelle valli, che spinsero a successivi provvedimenti di rifinanziamento.

L'altra componente del filone ha riguardato la costruzione di alloggi da assegnare a famiglie in condizioni disagiate. Si è trattato del recepimento dei contenuti della legge nazionale n. 167 del 1962, che combinava l'intervento urbanistico di redazione di "Piani per l'edilizia economica e popolare - PEEP", che consentivano l'espropriazione per la costruzione di alloggi popolari, con il finanziamento di tali interventi. La l.p. n. 6 del 1964 e la n. 9 del 1966 riportarono tali procedure anche in Trentino, interessando in primo luogo i centri maggiori, dove era forte la pressione abitativa.

¹⁴ L.p. 5 settembre 1963, n. 9, "Provvidenze per il miglioramento del patrimonio edilizio popolare esistente nella Provincia di Trento".

Gli esiti si sono avuti con la realizzazione di interi quartieri, tra i quali Madonna Bianca, a Trento.

Un altro settore ancora, attivato a seguito del Piano urbanistico provinciale, è stato quello della tutela della natura. Nel 1968 venne approvata la prima norma finalizzata ad attuare le previsioni riguardanti i "Parchi naturali" e i "Parchi attrezzati" con provvedimenti, anche finanziari, rinnovati negli anni successivi. La gestione rimaneva in capo ancora alla Amministrazione provinciale.

QUADRO ISTITUZIONALE, RUOLI E COMPETENZE



I governo del territorio e dell'ambiente viene attuato, da un lato, attraverso l'emanazione e l'applicazione di norme di legge, dall'altro mediante una serie di atti di programmazione e amministrativi - alcuni dei quali con forza normativa, come i piani regolatori - che richiedono maturità operativa, competenze e senso di responsabilità. Il percorso dell'autonomia è stato anche questo, con inevitabili momenti di difficoltà e cambiamenti di indirizzo, ma nel complesso con la capacità del sistema di apprendere e di innovare.

Per quanto riguarda la Provincia, il consolidamento della gestione delle competenze, le esperienze maturate e la capacità critica di valutare l'efficacia dei diversi strumenti introdotti hanno consentito, in molti casi, di affrontare in modo nuovo i problemi, con una produzione normativa che, negli anni recenti, è diventata particolarmente intensa. L'assetto istituzionale è stato segnato dalla creazione dei Comprensori e, in seguito, delle Comunità. Si è trattato di una scommessa di grande rilievo, fondata sulla esigenza di promuovere le capacità amministrative in modo diffuso e di articolare le competenze in modo da connettere responsabilità e capacità di intervento ai diversi territori.

Le origini della proposta del Comprensorio vanno ricercate nella cultura della pianificazione urbanistica, ancora alla fine degli anni '50, quando maturarono delle riflessioni sull'inadeguatezza degli strumenti di piano nell'affrontare problemi che esulassero dai ristretti confini comunali. Si rilevava, in particolare, la mancanza di un soggetto riconosciuto, un ente intermedio in grado di coordinare istituzioni ed operatori, fornendo risposte ad esigenze che richiedevano interventi a livello sovralocale, in particolare in materia di infrastrutture e servizi pubblici. L'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1960 presentò il "Codice dell'Urbanistica", cui avevano lavorato Giovanni Astengo e Giuseppe Samonà. La proposta prevedeva una incisiva presenza pubblica nel mercato delle aree, mentre la pianificazione si sa-

rebbe dovuta raccordare alla programmazione economica e avrebbe dovuto coprire i diversi ambiti amministrativi, da quello regionale a quello comunale. Era però necessario sopperire alle carenze dei Comuni identificando le nuove dimensioni della organizzazione territoriale, cui i Comprensori avrebbero dovuto rispondere intervenendo con la pianificazione sovracomunale¹.

Il processo di progettazione del primo Piano urbanistico provinciale aveva portato a riconoscere nella frammentazione amministrativa uno dei problemi più rilevanti per quanto riguardava l'efficienza dell'intervento pubblico. La relazione del PUP affermava: *«Il frazionamento eccessivo in piccoli comuni quale fenomeno esteso non solo al Trentino ma a tutta l'Italia ha richiamato l'attenzione particolare degli studiosi di urbanistica, che da alcuni anni lavorano sul problema di trovare una dimensione più grande dei singoli comuni, risultante dalla unione di essi per gruppi capaci di realizzare con la loro aggregazione una maggiore efficienza economica e una più elevata forma di prestigio politico e culturale. A questa nuova entità si è dato il nome di comprensorio»*².

Di qui l'individuazione del Comprensorio come organo responsabile a livello sovracomunale della pianificazione urbanistica, della gestione dei servizi, della promozione culturale e sociale al fine di assicurare buone condizioni di vita in periferia, garantendo opportunità di lavoro e servizi adeguati.

La definizione istituzionale del Comprensorio ha costituito un problema sul quale si sono sviluppate discussioni sia in sede locale sia nazionale, in particolare relativamente alla legittimità del nuovo livello, alla sua natura istituzionale, alle modalità della formazione degli organi, se con elezione diretta o di secondo grado. Tali aspetti hanno segnato

¹ Zanon, 1993, p. 38.

² Provincia Autonoma di Trento, 1968, p. 110.

tutta la vita dell'ente, con soluzioni che hanno dovuto affrontare le critiche della Corte costituzionale, per arrivare, infine, alla riforma istituzionale del 2006, con l'istituzione delle Comunità.

Nel corso degli anni diverse leggi provinciali hanno attribuito funzioni ai Comprensori in numerose materie: dalla sanità, all'assistenza agli anziani, al coinvolgimento nelle procedure della programmazione di settore provinciale, alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a funzioni complementari in materia di scuole dell'infanzia e di asili nido, ai consultori, ai trasporti per lavoratori e studenti, ai centri storici. Su molte materie si è poi fatto un passo indietro, fino alla riforma istituzionale del 2006, che ha ridefinito gli enti come Comunità, ridelimitando i territori: da undici Comprensori si è passati a sedici Comunità.

Un compito cruciale dei nuovi enti è quello della pianificazione territoriale, intesa non tanto come produzione di uno strumento finalizzato alla regolazione degli usi del suolo (zonizzazione urbanistica), quanto come processo di identificazione delle criticità e delle opportunità dei singoli territori, costruzione di visioni per il futuro, elaborazione di strategie condivise e di progetti da attuare con una varietà di strumenti, da parte di coalizioni di attori. Su questo sono state attivate diverse esperienze, con fasi di partecipazione e di elaborazione, in diversi casi di notevole interesse. Solo in un caso, però, quello dell'Alta Valsugana e Bersntol, si è giunti alla approvazione del Piano territoriale. L'esito più diffuso ha riguardato la elaborazione di piani-stralcio al fine di modificare previsioni del Piano urbanistico provinciale su aspetti settoriali o puntuali.

PRODUZIONE NORMATIVA E GOVERNO DEL TERRITORIO

NELLA MATURITÀ DELL'AUTONOMIA



La produzione normativa nel settore dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e degli aspetti ambientali connessi ha fatto parte integrante del peculiare percorso dell'autonomia trentina¹. Non si è trattato solo della attivazione delle competenze ma della individuazione di nuove modalità di governo dei diversi settori, anche se è rimasta una stretta connessione con quanto si veniva elaborando a livello nazionale. L'attività legislativa si è accompagnata alle esperienze amministrative, come logico per un ente che riveste entrambi i ruoli. Questo ha significato una particolare attenzione alle procedure e un continuo aggiornamento delle norme riguardanti gli aspetti operativi, la ricerca della integrazione con leggi di altri settori di competenza della Provincia, il perfezionamento di aspetti organizzativi dell'Amministrazione. Il sistema delle leggi provinciali, così formato, nonostante l'ampia autonomia, non ha mai provveduto a coprire tutti gli aspetti inerenti alla gestione del territorio, sia per le competenze dello Stato riguardanti le questioni penali e tributarie, sia per le difficoltà a coprire tutti i risvolti di campi assai complessi. Vi è sempre stato, quindi, uno stretto intreccio tra le norme locali e quelle statali, con qualche difficoltà interpretativa che ha alimentato ricorsi sul piano costituzionale e su quello amministrativo. In generale, le norme in materia di urbanistica e di paesaggio si combinano con quelle dei settori riguardanti l'ambiente (nelle sue varie declinazioni), le foreste e l'agricoltura (che riguardano buona parte del territorio), le opere pubbliche (dalle reti infrastrutturali alle attrezzature al servizio degli insediamenti), i beni culturali (che individuano valori e pongono vincoli), altri ambiti ancora. Le norme provinciali relative alle materie "urbanistica e piani regolatori" e "tutela del paesaggio" hanno compor-

¹ Sulla produzione normativa in materia di ambiente e urbanistica nei primi trent'anni dopo il Secondo Statuto si veda: Scalet, 2011; 2021.

tato la definizione di modalità specifiche di assunzione delle competenze ma anche il recepimento delle innovazioni a livello nazionale, sia quando assumevano i caratteri di "riforma economica e sociale" (ad esempio la legge 431 del 1985 in materia di paesaggio, conosciuta come "legge Galasso") e che andavano quindi rispettate letteralmente, sia di altre che evidenziavano temi, approcci e modalità innovativi da accogliere.

La produzione normativa trentina è iniziata, quindi, con le prime leggi che riportavano entro la gestione provinciale le procedure della pianificazione urbanistica e la regolamentazione delle autorizzazioni edificatorie, per proseguire con un processo continuo di aggiustamento delle norme, di individuazione di nuovi campi di intervento e di introduzione di nuovi strumenti per assicurare efficacia all'azione pubblica, per perseguire la qualità degli insediamenti e del paesaggio, per facilitare gli accordi pubblico-privato.

Al complesso delle norme edilizio-urbanistiche, con i connessi titoli edificatori (con il passaggio dalla "licenza edilizia" alla "concessione", al "permesso di costruire" e alla "DIA"), si sono affiancate quelle riguardanti la tutela del paesaggio, campo d'azione che nei primi anni ha svolto un ruolo di supplenza della regolamentazione degli usi del suolo, a causa delle carenze della pianificazione comunale. Infine, l'ambiente ha costituito la materia che più si è evoluta nel corso dei decenni, con l'inclusione progressiva di temi diversi, che vanno dalla tutela delle specie di flora e fauna a rischio di estinzione alla gestione della caccia, quindi la regolamentazione della raccolta dei funghi e dei fiori selvatici, segnali di una attenzione all'ecosistema alpino a rischio di degrado e occasione di sensibilizzazione ai temi della protezione della natura. In questo percorso sono state attivate la gestione delle aree protette e la tutela dei biotopi. Questi ultimi aspetti hanno prefigurato la "territorializzazione" della tutela delle specie perseguita dal progetto Natura 2000 (orientato alla difesa degli *habi-*

tat), la cui attuazione nei decenni più recenti ha richiesto forme innovative di gestione, fondate sulla cooperazione tra Amministrazioni locali. Negli anni '70, a partire dalla "legge Merli"² si sono affrontati i temi della tutela della qualità del suolo, dell'acqua e dell'aria. Parallelamente, altre azioni hanno riguardato il sistema organizzativo riguardante la depurazione delle acque, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Anche per tali azioni si è posto il problema delle responsabilità operative e dell'organizzazione territoriale dei servizi.

Altro tema cruciale ha riguardato la difesa del suolo in un territorio particolarmente fragile, messo alla prova da alluvioni - in particolare quella del 1966 - e da disastri causati da modalità irresponsabili di uso del territorio - come il crollo dei bacini minerari di Stava nel 1985 -. Questo filone si è intrecciato con la pianificazione provinciale e ha tracciato un preciso quadro di riferimento per l'urbanistica a scala locale.

1. **GLI ANNI '70:**

IL TERRITORIO, PERNO
DELLA NUOVA AUTONOMIA



Per il Trentino, gli anni '70 sono stati quelli della assunzione delle competenze definite dal nuovo Statuto di autonomia, che ha comportato l'organizzazione dell'apparato amministrativo e la strutturazione del quadro normativo al fine di adempiere a compiti precedentemente in capo allo Stato. In questo, il Piano urbanistico provinciale costituì il riferimento per la definizione dei programmi di intervento dei diversi comparti.

L'economia locale, dopo gli anni dell'avvio dello sviluppo, si era agganciata alle dinamiche delle regioni vicine con il rafforzamento di alcuni settori, in particolare l'industria, il decollo del turismo e la progressiva specializzazione dell'agricoltura.

Un passo significativo riguardante l'attuazione del disegno territoriale e l'articolazione del sistema istituzionale provinciale espresso dal PUP venne fatto con la legge n. 7 del 1970 "Agevolazioni per i Consorzi urbanistici comprensoriali". Come chiarito dal titolo, i Comprensori erano intesi come enti di secondo livello finalizzati alla pianificazione urbanistica. Nel giro di pochi anni si tennero le prime assemblee costituenti e vennero formati tutti i consorzi comprensoriali, salvo quelli delle valli dell'Avisio e della valle dell'Adige. Qui emergevano questioni riguardanti la delimitazione prevista dal PUP, che vedeva le comunità locali non identificarsi in territori ampi. La soluzione venne trovata con il riconoscimento, nello Statuto del Comprensorio della valle dell'Adige, di sub-aree; nel caso del Comprensorio delle Valli dell'Avisio si è dovuti giungere alla sua divisione con la variante al PUP del 1977, individuando il Comprensorio della Valle di Fiemme e il Comprensorio ladino di Fassa.

Tralasciando i complessi aspetti istituzionali, va sottolineata l'aspettativa nei confronti del ruolo dei Comprensori. Nel corso degli anni, con vari provvedimenti vennero affidate a tali enti responsabilità ampie e diversificate che andavano dalla sanità, all'assistenza agli anziani, al coinvolgimento

nelle procedure della programmazione di settore provinciale, alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a funzioni complementari in materia di scuole dell'infanzia e di asili nido, ai consultori, ai trasporti per lavoratori e studenti, al recupero dei centri storici. Il perno però era costituito dalla pianificazione comprensoriale, sostitutiva dei piani regolatori comunali. Su questo, in seguito si sarebbero fatti dei passi indietro. In particolare, la legge urbanistica del 1991 è intervenuta a ripristinare i piani comunali, assegnando al livello istituzionale intermedio il compito di ricordare gli interventi territoriali locali. Tale ruolo, mai svolto compiutamente, è stato ridefinito, in seguito alla riforma istituzionale del 2006 istitutiva delle Comunità, in senso strategico, quale momento di elaborazione delle modalità dello sviluppo locale.

Nel corso del decennio degli anni '70 l'attività legislativa provinciale in materia di urbanistica ha riguardato il recepimento delle novità intervenute a livello nazionale, ancora negli anni '60, segnate dal dibattito sulla "riforma urbanistica", riguardanti gli strumenti attuativi del piano regolatore e le norme di controllo dell'attività edificatoria. Era necessario, inoltre, definire meglio responsabilità, contenuti dei piani e procedure.

Nel 1967 era stata approvata la legge nazionale n. 765, definita "legge ponte" perché avrebbe dovuto condurre alla riforma della legge urbanistica del 1942. Si è trattato di una norma importante, perché forniva criteri e parametri per la redazione dei piani - in particolare gli "standard urbanistici", parametri fissati con decreto l'anno successivo -, e perché imponeva limiti alla edificazione in assenza di piano, alle trasformazioni nei centri storici, ed estendeva l'obbligo della "licenza edilizia" a tutto il territorio, mentre l'edificazione nelle aree agricole prima ne era esentata.

La legge provinciale n. 11 del 1970 provvede a recepire tali contenuti. In Trentino le dinamiche espansive dei centri erano ancora modeste ma avvenivano comunque con

una grande libertà, essendo ancora pochi i Comuni dotati di piano. Dove questi erano in vigore, non venivano sufficientemente tutelate le parti antiche dei centri e gli edifici isolati di interesse storico-ambientale e veniva consentita una certa attività edilizia anche nel territorio aperto.

Lo strumento di minima per il controllo dell'edificazione consisteva nella "perimetrazione" del centro abitato, da molti Comuni effettuata a seguito della legge nazionale mediante una mappa che tracciava la delimitazione del paese e delle frazioni. All'interno dei centri la legge provinciale consentiva l'edificazione con indici un po' più elevati rispetto alla norma statale (2 mc/mq anziché 1,5 mc/mq), mentre per quanto riguardava il rispetto delle distanze dai confini e tra gli edifici si applicavano quelle modeste previste dal Codice Civile. Al di fuori dei centri abitati era consentita la edificazione con indici ben più modesti, salvo che per le attività produttive. Per i centri storici la legge prescriveva il solo consolidamento e restauro e l'inedificabilità delle aree libere, ma il riconoscimento dell'area di interesse storico era controverso e di difficile applicazione.

Il modesto documento tecnico della "perimetrazione" fu, per molti piccoli Comuni, lo strumento di gestione del territorio fino alla redazione dei Programmi di fabbricazione o, in molti casi, dei Piani urbanistici comprensoriali.

La legge n. 11 del 1970 ha introdotto, analogamente alla norma nazionale, lo strumento della lottizzazione, piano attuativo di iniziativa privata da applicare dove sono assenti le opere di urbanizzazione, con l'obbligo di realizzare le infrastrutture e di cedere delle aree per i servizi collettivi.

Altro intervento normativo nazionale di rilievo di quel periodo fu la "legge sulla casa" (n. 865 del 1971). La legge, oltre a trattare contenuti riguardanti le politiche abitative, introdusse il "Piano per gli insediamenti produttivi" finalizzato alla realizzazione di aree industriali. Si era in una fase di espansione economica ed era urgente intervenire per

sostenere le attività produttive, oltre che per rispondere alle esigenze di abitazioni.

Con la legge provinciale 30 dicembre 1972 n. 31 - che tra le altre previsioni istituiva l'Istituto trentino di edilizia abitativa - ITEA, di cui si dirà tra breve - vennero recepite alcune norme della legge nazionale. Per quanto riguarda gli aspetti di natura urbanistica, venne introdotto lo strumento del Piano di utilizzo, con il quale i Comuni dotati di Programma di fabbricazione o Piano comprensoriale potevano espropriare aree residenziali da destinare a edilizia pubblica; una forma semplificata di tale atto era rappresentata dal Piano di attuazione. Veniva introdotto nell'ordinamento provinciale, inoltre, il citato Piano per gli insediamenti produttivi, che consentiva l'esproprio di suoli privati per attrezzare aree artigianali e industriali.

Dal punto di vista della strumentazione urbanistica si stava completando il quadro dei piani attuativi di settore che riconoscevano l'interesse pubblico all'esproprio di aree per destinazioni che non erano ristrette alle infrastrutture e ai servizi pubblici ma anche all'edilizia popolare e a zone produttive. Peraltro, quando l'acquisto forzoso andava a beneficiare cooperative edilizie, il dibattito in merito all'interesse pubblico si faceva vivace, come nel caso di un intervento sulla collina di Trento.

Altre leggi di quegli anni riguardarono l'approvazione delle varianti ai PRG di Trento e di Rovereto, testimoniando la complessità di tale modalità di approvazione dei piani. Questa prescrizione sarebbe stata superata grazie ad una nuova norma di attuazione (d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381) che consentì di introdurre, nella legge n. 53 del 1975, procedure amministrative di approvazione dei piani regolatori. Proprio la legge n. 53 del 1975 segnò le modalità della pianificazione fino ai primi anni '90, assegnando un ruolo centrale ai Comprensori. L'art. 5 affermava: «*Il piano comprensoriale ha i medesimi effetti di un piano regolatore generale, esteso al territorio di tutti i Comuni facenti parte del*

Comprensorio. A partire dalla data della sua entrata in vigore cessano di avere efficacia i programmi di fabbricazione vigenti nei Comuni facenti parte del Comprensori [...]».

Si è trattato di un momento chiave della politica urbanistica trentina, che intendeva perseguire un progetto ambizioso e di non facile attuazione, ridimensionato nel 1991 dopo numerosi anni di sperimentazione e l'approvazione di diversi piani. La norma del 1975 rifletteva la volontà di qualificare la pianificazione urbanistica superando le difficoltà delle piccole Amministrazioni a redigere strumenti tecnicamente complessi e politicamente impegnativi. Considerata l'inerzia di molti Comuni e la necessità di una visione di insieme, la scala di valle costituiva una dimensione appropriata, in termini spaziali e tecnico-amministrativi. Permaneva comunque una contesa tra i Comuni e i Comprensori, per cui la redazione dei Piani comprensoriali doveva per forza di cose scontare mediazioni che non sempre qualificavano l'esito finale. La previsione dei "Piani generali di zona" quali strumenti attuativi nelle mani delle singole Amministrazioni comunali non assicurava la flessibilità che nei decenni recenti è stata perseguita, in alcune regioni, con i modelli di pianificazione comunale fondati su un "piano strutturale" - di lungo periodo - e un "piano operativo" - legato alle politiche della Amministrazione in carica -.

Nella seconda metà degli anni '70 i provvedimenti legislativi più importanti sono stati quelli relativi alle varianti del Piano urbanistico provinciale e alla pianificazione dei centri storici. Gli interventi sul primo PUP giunsero a compimento nel 1977¹ e riguardarono, come detto, la suddivisione del Comprensorio delle Valli dell'Avisio (C1) nel nuovo Comprensorio Valle di Fiemme (C1) e in quello della Valle di Fassa (C11), oltre che una riconsiderazione

¹ L.p. 16 agosto 1977, n. 16, che rinvia alle planimetrie, alla relazione, alle norme del Piano.

delle previsioni infrastrutturali (la cui attuazione aveva incontrato delle opposizioni) e di localizzazione delle aree industriali.

Una legge chiave, che ha anticipato la norma nazionale, è stata la n. 44 del 1978 "Norme per la tutela ed il ricupero degli insediamenti storici". La legge, redatta con la consulenza di Leonardo Benevolo, introduceva il "Piano generale a tutela degli insediamenti storici" (ora soppresso). Il Piano doveva essere redatto dal Comprensorio per quanto riguardava i piccoli insediamenti e i manufatti sparsi (piano per i centri di tipo B), quale stralcio del Piano comprensoriale, mentre era di competenza dei Comuni nel caso degli otto centri maggiori (di tipo A). La legge e la sua attuazione è stata accompagnata da un intenso lavoro di studio, testimoniato da molte pubblicazioni, anche a carattere manualistico, finalizzate a facilitare l'attuazione di prescrizioni tecnicamente complesse. La legge partecipava del dibattito tecnico-culturale di quegli anni sui pregi e sulle potenzialità di riuso del patrimonio storico e contribuì alla diffusione della consapevolezza del valore degli insediamenti antichi e dell'assetto storico del territorio. Sostenne, inoltre, la formazione tecnica riguardante il recupero degli edifici. Dal punto di vista metodologico e della tecnica urbanistica, la schedatura degli edifici è finalizzata all'individuazione dei valori storico-culturali e paesaggistici e delle condizioni di integrità dell'immobile, consentendo di esprimere le norme in termini edilizi, secondo le definizioni degli interventi², anziché in termini urbanistico-edilizi, secondo parametri riguardanti le caratteristiche volumetriche.

Un altro filone di intervento attivato e messo a punto nella prima metà degli anni '70 ha riguardato la gestione provinciale della tutela del paesaggio, una delle competenze

2 Si tratta delle definizioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione ecc., espresse in parte dalla stessa l.p. 44, poi dalla legge 457 del 1978, quindi dal d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e dalla l.p. n. 1 del 2008.

assegnate dal Primo Statuto. Si è trattato della attuazione di una delle previsioni più interessanti e importanti del PUP. Il Piano, infatti, estendeva le modeste aree sottoposte a vincolo dalla legge sulle "bellezze naturali" (n. 1497 del 1939) a parti estese del territorio provinciale. La legge 6 settembre 1971 n. 12 attivò il passaggio di competenze dallo Stato alla Provincia, in assenza ancora di una specifica norma di attuazione. Si seguiva, peraltro, l'esempio della vicina Provincia di Bolzano, che da qualche anno aveva avviato la gestione di tale competenza³.

Le aree coinvolte, come detto, erano identificate da una specifica carta del PUP. La connessione con lo strumento di pianificazione non era casuale: mentre lo Stato gestiva il settore attraverso la Soprintendenza ai Monumenti, la Provincia di Trento ha strettamente connesso tale competenza al settore dell'urbanistica. La legge prescriveva, del resto, che i piani urbanistici locali rispondessero alle esigenze di salvaguardia delle aree sottoposte a tutela del paesaggio.

Per quanto riguardava i riferimenti giuridici e culturali, la relazione al disegno di legge richiamava l'art. 9 della Costituzione e sottolineava come la materia fosse inclusa tra le competenze primarie di quasi tutte le Regioni a Statuto speciale. Richiamava, inoltre, i principi espressi dalla "Commissione Franceschini"⁴, in particolare la concezione del paesaggio quale bene culturale-ambientale, che superava il vecchio criterio della bellezza naturale e paesistica. La Relazione del PUP dedicava ampio spazio al tema, con spunti ancora di grande attualità.

3 La Provincia di Bolzano aveva approvato la legge provinciale n. 8 del 1957 sulla tutela del paesaggio in assenza di norme di attuazione. In questo era stata legittimata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 1969. Altra sentenza della Corte costituzionale di quegli anni (n. 56 del 1968) aveva dichiarato legittimi i vincoli paesaggistici a tempo indeterminato anche in assenza di indennizzo.

4 La "Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio" venne costituita con legge 26 aprile 1964, n. 310. Conosciuta con il nome del suo Presidente, l'on. Franceschini, concluse i propri lavori nel 1966.

La gestione attivata nel 1971 si basava su una Commissione provinciale che aveva il compito di valutare i progetti delle opere - prevalentemente di natura edilizia - ricadenti nelle aree sottoposte a vincolo. Si è trattato di un passaggio complesso e delicato o, per meglio dire, non indolore. Cittadini e progettisti dovevano accettare la valutazione non solo delle modalità progettuali ma anche della stessa possibilità di realizzare le opere. Considerando che pochi Comuni erano dotati di piani urbanistici, la valutazione della accettabilità paesaggistica della trasformazione dei siti ricadeva, infatti, sulla Commissione. Ben presto il carico di lavoro e la complessità della gestione spinse a modificare la legge, istituendo delle Commissioni comprensoriali (l.p. 6 settembre 1973, n. 12) e a limitare il potere di diniego nel caso le aree interessate fossero specificamente individuate come edificabili (l.p. 6 settembre 1974, n. 19).

Venne così avviato un meccanismo di controllo della qualità delle trasformazioni in una fase di rapido sviluppo ma entro un quadro della pianificazione locale assai carente. La procedura attivata consentiva di controllare le scelte localizzative e formali assegnando alle Commissioni comprensoriali e alla Giunta provinciale (per alcune categorie di opere e per i ricorsi sui dinieghi delle Commissioni) compiti autorizzativi e di controllo sulle operazioni di trasformazione. Gli esiti, pur con delle inevitabili mediazioni, furono ben presto visibili: oltre a far sparire elementi di disturbo come i cartelli pubblicitari lungo le strade, migliorò la qualità dei progetti, gli edifici iniziarono a essere meglio raccordati con l'ambiente circostante, la realizzazione delle opere si fece più accurata. I Comuni, inoltre, vennero stimolati a pianificare il proprio territorio.

Anche per quanto riguarda l'edilizia economica e popolare, nei primi anni '70 la Provincia assunse piena competenza in materia. Con la legge n. 31 del 1972 vennero recepite le novità introdotte a livello nazionale con la citata legge "sulla casa" (la n. 865 del 1971) e venne riordinato il settore

stanziando consistenti flussi finanziari. In particolare, l'Istituto autonomo case popolari venne trasformato nell'Istituto trentino per l'edilizia abitativa (ITEA) e ad esso vennero assegnate funzioni tecniche di esecuzione di tutti i programmi di edilizia pubblica. All'Istituto, dotato di un apparato tecnico, vennero in seguito conferiti nuovi compiti, ad esempio per quanto riguardava l'edilizia scolastica. Si attivò quindi una intensa attività edificatoria, con la realizzazione di interi quartieri nei centri maggiori e interventi diffusi nelle valli, coprendo nel complesso una quota apprezzabile della domanda abitativa. Tutta l'azione era però diretta verso il nuovo, mentre l'attività di riqualificazione era lasciata ai privati. Le famiglie, in particolare, erano sostenute con varie modalità, ancora dagli anni '70 con la citata "legge Tanas", poi con la legge n. 9 del 1971 che promuoveva un "Piano straordinario di interventi per l'edilizia economica e popolare" e assegnava contributi ai privati per operazioni di "risanamento organico". Si trattava di riqualificare gli alloggi tradizionali, in particolare dei centri minori, dotandoli dei minimi requisiti igienico-sanitari, rispettando eventuali valori di natura storico-culturale. Tale indirizzo venne confermato nel 1978 (l.p. n. 62) entro un disegno che rafforzava le forme di programmazione e assegnava un ruolo all'intervento privato, sia dei singoli che delle cooperative.

Nel settore della casa venne attivato in quegli anni un altro provvedimento, di tipo conoscitivo: il censimento delle abitazioni (l.p. n. 35 del 1976). Si è trattato di una indagine integrativa dei censimenti decennali dell'ISTAT, finalizzata a orientare le politiche nei settori dell'edilizia residenziale e del recupero. I dati e le informazioni ottenuti sarebbero stati impiegati anche per la revisione del Piano urbanistico provinciale.

Infine, il settore ambientale stava vedendo una crescente attenzione, sia per quanto riguardava la salvaguardia dei valori paesaggistici, sia per l'urgenza di intervenire alla tutela della integrità delle componenti ambientali acqua, aria,

suolo, in coerenza con le norme emanate a livello nazionale. Alcuni provvedimenti riguardarono l'attuazione delle previsioni del PUP relativamente ai parchi naturali, attrezzati e urbani, integrando le politiche urbanistiche e di tutela del paesaggio.

Altre norme intervennero nei campi più strettamente ambientali o, per utilizzare il termine diffuso in quegli anni, riguardanti l'ecologia. Con la l.p. 29 novembre 1973, n. 59, venne istituito il "Dipartimento ecologico provinciale" e si emanarono le prime norme di tutela ambientale. Le urgenze riguardavano, in primo luogo, aspetti di carattere conoscitivo, cui era chiamato ad intervenire il neo costituito Dipartimento ecologico provinciale.

Con la l.p. 18 novembre 1978, n. 47, "Norme per la tutela dell'aria e delle acque dall'inquinamento" si recepirono le novità della "legge Merli" (n. 319 del 1976), che dettava norme per le emissioni in aria e i rilasci in acqua dando corpo a quello che è stato definito "diritto dell'ambiente".

Una norma apparentemente secondaria e che non aveva trovato consenso unanime riguardò il divieto della circolazione con barche a motore sui laghi. Considerata la modesta estensione delle superfici d'acqua, la norma appare ora ovvia, ma allora sembrava scoraggiare il turismo d'élite. Al contrario, si stava affermando una nuova sensibilità e si stavano diffondendo nuove pratiche, quali il windsurf, che avrebbe rappresentato rapidamente una attività importante, in particolare per la sponda trentina del lago di Garda. Altre norme, in seguito, avrebbero limitato la percorrenza con veicoli a motore e, più di recente, con biciclette, dei sentieri e delle strade di montagna.

Altre norme ancora hanno riguardato la tutela della flora, della fauna e gli aspetti geologici di interesse, oltre che la gestione ordinaria di settori come la caccia e la pesca.

LE LEGGI DEL DECENNIO

GOVERNO DEL TERRITORIO

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

22 marzo 1974, n. 381

Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche.

LEGGE PROVINCIALE

19 gennaio 1970, n. 7

Agevolazioni per i consorzi urbanistici comprensoriali.

LEGGE PROVINCIALE

3 agosto 1970, n. 11

Nuove norme in materia di attività edilizia.

LEGGE PROVINCIALE

21 novembre 1970, n. 13

Variante al piano regolatore del comune di Trento.

LEGGE PROVINCIALE

19 giugno 1971, n. 7

Abrogazione della legge provinciale 8 ottobre 1956, n. 12, concernente l'approvazione del piano regolatore generale del comune di Tesero.

LEGGE PROVINCIALE

20 agosto 1971, n. 11

Approvazione del nuovo piano regolatore generale del comune di Rovereto.

LEGGE PROVINCIALE

6 settembre 1971, n. 12

Tutela del paesaggio.

LEGGE PROVINCIALE

20 marzo 1972, n. 3

Varianti al piano regolatore generale del comune di Trento.

LEGGE PROVINCIALE

20 marzo 1973, n. 12

Modifiche alla legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12, concernente la tutela del paesaggio.

LEGGE PROVINCIALE

13 agosto 1973, n. 26

Variante al piano regolatore generale del comune di Trento.

LEGGE PROVINCIALE

19 luglio 1974, n. 4

IV variante al piano regolatore generale del comune di Trento.

LEGGE PROVINCIALE

6 settembre 1974, n. 19

Ulteriori modifiche alla legge provinciale 6 settembre 1971, n. 12, sulla tutela del paesaggio.

LEGGE PROVINCIALE

21 gennaio 1975, n. 10

Modifiche e nuovo finanziamento della legge provinciale 23 gennaio 1970, n. 8, concernente agevolazioni per l'acquisizione di aree da adibire a parco urbano.

LEGGE PROVINCIALE

11 dicembre 1975, n. 53

Modifiche all'ordinamento urbanistico della provincia.

LEGGE PROVINCIALE

19 gennaio 1976, n. 4

Ulteriore finanziamento della l.p. 23.1.1970 n. 8, concernente agevolazioni per l'acquisizione di aree da adibire a parco urbano.

LEGGE PROVINCIALE

16 agosto 1977, n. 16

Approvazione di varianti al piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE

6 novembre 1978, n. 44

Norme per la tutela ed il recupero degli insediamenti storici.

LEGGE PROVINCIALE

19 novembre 1979, n. 11

Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge provinciale 6 settembre n. 12, sulla tutela del paesaggio.

EDILIZIA RESIDENZIALE

LEGGE PROVINCIALE

20 agosto 1971, n. 9

Piano straordinario di interventi per l'edilizia economica e popolare.

LEGGE PROVINCIALE

30 dicembre 1972, n. 31

Riordinamento della disciplina in materia di edilizia abitativa e norme sulla espropriazione per pubblica utilità.

LEGGE PROVINCIALE

3 settembre 1976, n. 35

Censimento provinciale delle abitazioni.

LEGGE PROVINCIALE

27 dicembre 1978, n. 62

Piano pluriennale d'interventi e disposizioni diverse in materia di edilizia abitativa.



AMBIENTE

LEGGE PROVINCIALE

14 agosto 1972, n. 12

Ulteriori interventi per i parchi naturali ed attrezzati, nonché per i parchi urbani.

LEGGE PROVINCIALE

29 novembre 1973, n. 59

Costituzione del Dipartimento ecologico provinciale e provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente.

LEGGE PROVINCIALE

21 gennaio 1975, n. 9

Ulteriore finanziamento della legge provinciale 12 settembre 1968, n. 15 relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE

19 gennaio 1976, n. 5

Ulteriore finanziamento della legge provinciale 12 settembre 1968, n. 15 relativa ad interventi per i parchi naturali ed attrezzati del piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE

18 novembre 1978, n. 47

Norme per la tutela dell'aria e delle acque dall'inquinamento.

2. **GLI ANNI '80:**
UNA INTENSA STAGIONE
DI PIANIFICAZIONE
URBANISTICA E DI TUTELA
DEL PAESAGGIO

Gli anni '80 hanno rappresentato la fase della maturità, durante la quale la Provincia ha consolidato il sistema amministrativo, rafforzato la programmazione economico-finanziaria, articolato le politiche e precisato gli strumenti di intervento nei vari settori.

Per quanto riguarda il governo del territorio, la macchina amministrativa è stata consolidata al fine di gestire un flusso crescente di atti interni e di provvedimenti di approvazione dei Piani urbanistici, la cui complessità richiede specifiche competenze tecniche e capacità di interazione con le Amministrazioni comunali.

Anche i Comprensori, nel corso del decennio, hanno visto incrementare il loro ruolo, con l'assunzione di responsabilità in varie materie, in particolare la gestione di diversi servizi e l'amministrazione di contributi alle famiglie.

Gli anni '80 furono, però, anche gli anni della svolta per quanto riguardava i temi dell'ambiente, della protezione della natura, della sicurezza del suolo. In quest'ultimo campo la Provincia stava intervenendo in modo massiccio, a seguito dell'alluvione del 1996, ma, conclusa la fase dell'emergenza, si richiedeva una revisione delle modalità di operare lungo i corsi d'acqua.

Alla metà del decennio la tragedia di Stava segnò un punto di non ritorno. Il crollo dei bacini di decantazione della miniera di Prestavel, in una valle laterale della valle dell'Avigio, a monte di Tesero, causò quasi trecento morti. Oltre a produrre una scossa al quadro politico, la tragica vicenda impose la verifica della efficacia delle procedure e degli strumenti vigenti per la gestione del territorio. Fino ad allora era diffusa la certezza della solidità del sistema trentino, basato da un lato su strumenti programmatori di grande qualità e dall'altro sulla gestione secondo un modello adattivo, sensibile alle richieste delle comunità locali e degli amministratori. La convinzione che questa prassi garantisse un quadro di certezze e che assicurasse nel contempo la

possibilità di amministrare in modo indolore la cosa pubblica e il territorio crollò assieme ai tragici bacini.

Si colse quindi l'urgenza di rivedere metodi e procedure di intervento introducendo strumenti di valutazione e di controllo. Gli aspetti coinvolti furono diversi e riguardarono, in particolare: la riformulazione di alcuni aspetti del nuovo Piano urbanistico provinciale, in corso di progettazione; l'introduzione della procedura della Valutazione di Impatto Ambientale - VIA; la attivazione dei Parchi naturali quali enti autonomi; la salvaguardia delle aree di particolare pregio naturalistico (biotopi); la messa a punto di uno strumento per interventi di riqualificazione ambientale impiegando manodopera espulsa dal mercato del lavoro. Il nuovo indirizzo politico e i provvedimenti citati sono stati segnati dal ruolo di una persona, l'Assessore Walter Micheli, entrato nella nuova Giunta provinciale dopo la tragedia di Stava.

Il decennio fu segnato anche dall'intensa attività di studio e regolamentazione dei centri storici, in applicazione della legge n. 44 del 1978, nonché dalla revisione del Piano urbanistico provinciale. La pianificazione degli insediamenti di antica origine era di competenza dei Comprensori, salvo che per gli otto centri di maggiore rilievo, alle cui Amministrazioni era lasciata tale responsabilità. La pianificazione doveva occuparsi di parti dell'edificato che erano soggette a regole abbastanza restrittive, in attesa di norme di maggiore dettaglio. I piani dovevano provvedere a questo, specificando le modalità di intervento sugli edifici di interesse e le possibilità di alterazione ove i valori fossero modesti o nulli. I Comprensori affiancavano alla pianificazione il finanziamento degli interventi di risanamento (diversi da quelli relativi all'edilizia economico-popolare), bilanciando così le restrizioni imposte dalla tutela dei valori storico-ambientali. Dal punto di vista culturale, si trattò di una stagione di grande rilievo, con la produzione di studi approfonditi - edificio per edificio - e la diffusione della sensibilità verso il patri-

monio storico. La rapida evoluzione delle tecniche di intervento contribuì, inoltre, a rendere possibile la riqualificazione di edifici che, fino a poco tempo prima, apparivano del tutto inadatti alle esigenze del vivere contemporaneo.

L'altro momento cruciale del governo del territorio riguardò la pianificazione provinciale. Il modello di piano adottato, piuttosto puntuale nelle indicazioni e nelle prescrizioni, con molte aree sottoposte a vincoli, aveva retto per diversi anni. Le varianti del 1977 avevano apportato modesti aggiornamenti. Appariva però necessario verificare i risultati della politica dello "sviluppo" al fine di definire un quadro territoriale improntato al contenimento dell'espansione edilizia e alla salvaguardia dei valori produttivi ed ambientali del territorio. L'attività di pianificazione locale, che si era diffusa in maniera significativa, spingeva inoltre verso la definizione del PUP come uno strumento realmente di coordinamento territoriale.

Alla fine degli anni '70 era stato avviato il processo di revisione, coinvolgendo i diversi settori dell'Amministrazione provinciale, le comunità locali e le realtà economiche. La progettazione del nuovo Piano, nella prima metà degli anni '80¹, accolse le concezioni e i metodi più aggiornati della pianificazione, coinvolgendo i diversi attori del territorio. Il Piano si raccordò, inoltre, con le nuove norme provinciali riguardanti i parchi naturali, i biotopi, l'ordinamento urbanistico e recepì, nella versione definitiva, il quadro normativo nazionale in campo paesaggistico-ambientale. Il documento preliminare considerava che erano state attuate molte delle previsioni del Piano del 1967, che il quadro della pianificazione locale era progredito e che i Comprensori erano una realtà consolidata. Esprimeva, quindi, nei termini seguenti gli obiettivi: *«riorganizzazione e riassetto del sistema territoriale esistente [...], la tutela, il poten-*

¹ Il comitato di progettazione era composto, oltre che da funzionari, da: prof. Franco Mancuso, urbanista, prof. Alberto Mioni, urbanista, prof. Lorenzo Bianchi, economista, prof. Antonio Scaglia, sociologo.

ziamento e la valorizzazione degli usi agricoli del suolo, la razionalizzazione di quelli per attività produttive (ivi compreso il turismo), lo sviluppo delle strutture di connessione e delle localizzazioni terziarie, il "riuso" in genere e la ristrutturazione come modi di intervento preferenziali; infine una maggiore attenzione alle questioni di tutela e salvaguardia del patrimonio di valori territoriali d'ogni tipo, e alle questioni attinenti la qualità della vita (residenza, servizi, equipaggiamento, ecc.)»².

Nel 1985, con una deliberazione della Giunta provinciale, si giunse alla adozione di una prima versione del Piano. L'iter prevedeva l'esposizione al pubblico, le osservazioni, l'esame tecnico da parte della Commissione urbanistica provinciale, l'invio al Ministero dei Lavori Pubblici, l'approvazione con legge. Un primo provvedimento normativo estese i termini per la partecipazione pubblica e introdusse delle norme di salvaguardia delle previsioni del Piano. Una seconda iniziativa, più complessa e con riferimenti diversi, venne intrapresa con la legge 28 aprile 1986, n. 12, "Disposizioni di salvaguardia del territorio e dell'ambiente". Con questa norma si provvide a fissare la salvaguardia obbligatoria per alcune zonizzazioni e per alcune categorie di opere previste dal Piano.

Dopo la prima adozione, due fatti imposero la revisione di alcuni dei suoi contenuti: l'approvazione della legge n. 431 del 1985 (nota come "legge Galasso"), che aveva innovato gli approcci alla tutela del paesaggio e aveva esteso le aree soggette a tutela, e il disastro di Stava. In particolare, quest'ultimo evento comportò un mutamento del quadro politico locale e un nuovo programma di Giunta, improntato alla difesa ambientale e alla verifica delle situazioni di rischio. Rivisto il disegno di piano e cambiata la cartografia del rischio, si addivenne all'ultima versione. La conclusione, al termine di un vivace dibattito in aula, è

stata la legge n. 26 del 9 novembre 1987, "Approvazione del piano urbanistico provinciale".

Nel merito, il secondo PUP si articolava in tre sistemi interconnessi³:

- il sistema ambientale, che forniva informazioni sul quadro fisico, dei valori naturalistici e paesaggistici e della sicurezza del territorio, fornendo indicazioni e imponendo vincoli;
- il sistema insediativo e produttivo, che descriveva e normava gli usi produttivi del suolo aperto, le reti dei centri abitati, le localizzazioni delle attività di rilievo provinciale;
- il sistema infrastrutturale, riguardante le reti dei collegamenti e delle comunicazioni, nonché degli impianti tecnologici.

Altre tavole di dettaglio entravano nel merito di previsioni che riguardavano direttamente l'Amministrazione provinciale (come le aree produttive), le aree di rischio idrogeologico, i vincoli puntuali di natura paesaggistico-ambientale, ecc. La relazione conteneva, inoltre, elementi di supporto per la pianificazione locale.

L'esperienza della progettazione del PUP contribuì a consolidare diversi settori dell'Amministrazione provinciale chiamati a sviluppare indagini e a gestire dati e informazioni di dettaglio in settori cruciali quali l'uso del suolo, le condizioni di rischio, il sistema agricolo e gli aspetti naturalistici. Le modalità di lavoro erano, peraltro, ancora quasi tutte manuali, inclusa la redazione delle carte e l'organizzazione dei dati e delle informazioni.

Nel frattempo vennero approvate altre norme riguardanti la gestione della pianificazione urbanistica e le procedure di controllo dell'edilizia. Una legge si è occupata degli interventi per la ricostruzione di centri danneggiati da pubbliche

calamità, quali incendi o altro, modificando le norme in vigore. Un'altra norma riguardò una questione che si ripropone periodicamente: il rispetto delle norme urbanistiche. La legge provinciale 2 settembre 1985, n. 16, "Sanatoria delle opere abusive", si poneva nel solco della legge nazionale n. 45 del 1985, la prima di una serie riguardante il "condono edilizio", specchio della difficoltà di mettere a regime il sistema delle trasformazioni edilizie. In questa materia allo Stato rimangono naturalmente le norme di natura penale.

Un intervento legislativo del 1980 (l.p. n. 5) con un singolo articolo affrontò un'altra questione spinosa, quella dei vincoli per le aree destinate dai Piani a opere pubbliche che, sulla base della espressione della Corte costituzionale, non possono essere a tempo indeterminato, vincolando indefinitamente la proprietà dei suoli classificati a destinazioni di uso pubblico.

Un'altra legge, alla fine del decennio⁴, costituì in una certa misura una anticipazione della nuova articolazione dei livelli della pianificazione approvata nel 1991. Essa riguardava la ridefinizione del rapporto tra i piani regolatori dei maggiori centri urbani, Trento e Rovereto, con il relativo piano comprensoriale. Le due città, in breve, potevano tenere in vita il proprio Piano regolatore generale.

Per quanto riguarda l'edilizia abitativa e il settore edilizio, i dati del censimento delle abitazioni e i rapporti del centro studi CRESME redatti per la revisione del PUP mettevano in luce l'esistenza di una quantità di alloggi vuoti e bisogni di interventi di riqualificazione, nonché la distorsione prodotta dal settore delle seconde case. Il Piano provinciale del 1987 orientò le politiche verso il recupero dello *stock* esistente e il contenimento degli alloggi turistici, stabilendo delle prescrizioni sul dimensionamento residenziale dei piani locali. I dati sulle esigenze abitative e sulla quota soddisfacibile

⁴ L.p. 15 maggio 1989, n. 2, "Disciplina dei comuni dotati di piano regolatore generale".

attraverso la riqualificazione vennero utilizzati anche nella definizione dei programmi pubblici di intervento. Nel 1983 venne emanata la legge n. 16⁵, che provvide a riformare il settore accentuando le scelte di programmazione dell'intervento pubblico. Tale normativa, più volte modificata negli anni seguenti con leggi poi raccolte in un testo unico nel 1987⁶, istituiva il Sistema informativo casa, forme nuove di sostegno all'intervento edilizio (mutui alle imprese per alloggi di edilizia popolare) e strumenti per favorire operazioni di recupero, in particolare contributi ai privati per l'acquisto e il risanamento di alloggi. Si sosteneva, inoltre, il ruolo dell'ITEA nella riqualificazione del proprio patrimonio e nel recupero di edifici mediante la loro acquisizione e il successivo risanamento. Per diversi anni tale impegno è stato davvero rilevante, con interventi che hanno riguardato situazioni complesse e onerose.

Le politiche del recupero segnarono quel periodo, con provvedimenti che riguardavano sia i centri storici che il sostegno alle famiglie per interventi sul patrimonio esistente. Dal punto di vista amministrativo, la gestione dei contributi e delle graduatorie per l'accesso alla casa erano competenze dei Comprensori.

Per quanto riguarda l'ambiente, alla fine degli anni '80 venne attivata la gestione dei due Parchi naturali Adamello-Brenta e Paneveggio-Pale di San Martino individuati dal PUP del 1967, che si aggiungevano alla porzione trentina del Parco Nazionale dello Stelvio⁷ e che, fino ad allora, erano stati oggetto di interventi da parte del settore forestale della Amministrazione provinciale.

5 L.p. 6 giugno 1983, n. 16, "Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa".

6 Delibera della Giunta provinciale n. 4071 dell'8 maggio 1987, "Testo coordinato della legge provinciale 6 giugno 1983 n. 16 e successive modificazioni ed integrazioni".

7 Il Parco è stato istituito con la legge nazionale 24 aprile 1935, n. 740; gestito fino al 1995 dalla Azienda di Stato per le Foreste Demaniali e dal Corpo Forestale dello Stato, poi da un consorzio tra Stato, Regione Lombardia e Province autonome di Bolzano e di Trento e dal 1916 direttamente da tali enti, con un Comitato di coordinamento e di indirizzo.

I parchi costituiscono, in Trentino, una presenza importante per la loro dimensione e in quanto ambienti strettamente connessi all'identità delle comunità e all'economia locale. Costituiscono i luoghi delle risorse tradizionali dei boschi e dei pascoli ma stavano manifestando, sempre più, il loro valore ecologico e grandi potenzialità per lo sviluppo del turismo escursionistico e naturalistico.

La legge sui parchi, approvata al termine di una intensa discussione, prevede l'istituzione di due enti autonomi ai quali affidare la gestione delle aree protette. Le premesse risiedevano nel lavoro svolto per la progettazione del PUP, che aveva semplificato l'articolazione precedente eliminando i "parchi attrezzati" e i "parchi urbani" - intuizioni sulle quali non si era riusciti a procedere operativamente - e articolando i due parchi provinciali in "riserve" che identificavano le aree a diversa sensibilità. Tale zonizzazione rendeva visibile la graduazione dei vincoli, tanto temuti da diverse comunità locali e da alcuni settori della società.

Superata la prima impostazione centralistica - sul modello nazionale allora praticato e su quello della vicina Provincia di Bolzano - gli enti parco sono stati strutturati in modo da rappresentare in primo luogo le comunità locali, soddisfacendo allo stesso tempo le esigenze di tutela mediante competenze tecniche e operative appropriate. Ai parchi spettano, infatti, i compiti di pianificazione e di governo di aree che richiedono non solo vincoli e controlli ma anche interventi di manutenzione, riqualificazione, sostegno all'economia locale, oltre che azioni di ricerca ed educazione ambientale. Inoltre i piani dei parchi sostituiscono, per le porzioni coinvolte - analogamente ai parchi nazionali - i piani urbanistici comunali.

Accanto ai parchi sono state attivate - con provvedimenti di diversa natura - riserve naturali finalizzate alla tutela di ambienti di particolare pregio, in diversi casi di proprietà pubblica. La legge 23 giugno 1986, n. 14, inoltre, ha sottoposto a tutela i biotopi, aree di particolare interesse naturalistico,

spesso di dimensione ridotta. Nel complesso, il quadro delle aree protette anticipava quanto si sarebbe definito diversi anni dopo, entro il progetto Natura 2000 dell'Unione Europea: un sistema a rete di zone di alto valore naturalistico. Un'altra novità riguardò l'introduzione della procedura della Valutazione dell'Impatto Ambientale - VIA. Tale provvedimento si collocava nel quadro della generale evoluzione della sensibilità verso i problemi ambientali e rifletteva lo sviluppo della normativa europea⁸ e nazionale. Nel 1986 era stata emanata la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la quale introduceva una prima forma di valutazione dei progetti di rilevanza nazionale. Seguì il d.P.C.M. n. 377 del 10 agosto 1988, che regolamentava le pronunce di compatibilità ambientale e individuava i progetti da sottoporre a valutazione, in coerenza con le prescrizioni comunitarie, nonché le norme tecniche (decreto del 27 dicembre 1988) per la redazione degli studi di impatto e per la loro valutazione.

La legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28, "Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente", è intervenuta a normare, anticipatamente rispetto alle altre regioni, la procedura volta a definire i rapporti tra Provincia e Stato e a identificare i progetti da sottoporre a valutazione in diretta applicazione della direttiva comunitaria 1985/337/CEE.

Infine, alcuni provvedimenti di natura tecnico-operativa riguardarono la formazione della carta tecnica del territorio provinciale (l.p. 5 del 1980) e l'attivazione del Sistema informativo territoriale - SIT, poi normato con la legge urbanistica del 1991. Si è trattato dell'avvio di un lungo processo di indagine e di rappresentazione delle condizioni territoriali, con particolare riguardo alle condizioni di rischio e di pericolo, redigendo delle mappe in grado di coordinare i

⁸ Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (85/337/CEE).

singoli "strati informativi" corrispondenti ai diversi aspetti e, soprattutto, alle diverse responsabilità. La progressiva informatizzazione della gestione dei dati e delle informazioni, nonché della redazione delle mappe, ha condotto, con un lavoro di diversi anni, alla costituzione di un sistema informativo aggiornato e affidabile.

Per quanto riguarda l'ambiente, oltre a una serie di norme a tutela di valori ambientali e di gestione di settori come la caccia e la pesca, vanno segnalati alcuni provvedimenti. In particolare, la legge 20 dicembre 1982, n. 29, "Smaltimento dei rifiuti solidi urbani", assegnava ai Comprensori compiti di gestione del settore, in particolare relativamente alle discariche controllate.

Altra norma di rilievo è stata la legge 27 febbraio 1986, n. 4, "Piano provinciale di risanamento delle acque ed ulteriori disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti", che avviava un processo di riqualificazione delle condizioni dei corpi idrici mediante la realizzazione di impianti di depurazione. Dal punto di vista tecnico questo ha comportato l'impegno a connettere ogni insediamento ad un sistema fognario - distinto in acque bianche e nere - convogliando queste ultime a impianti di depurazione. L'impegno assunto è coerente con l'esigenza di governare gli insediamenti mediante un disegno che comprende edifici, reti infrastrutturali e sistema dei servizi.

LE LEGGI DEL DECENNIO

GOVERNO DEL TERRITORIO

LEGGE PROVINCIALE 4 marzo 1980, n. 5

Formazione della carta tecnica generale del territorio provinciale.

LEGGE PROVINCIALE 18 agosto 1980, n. 26

Modifica alla L.P. 6 novembre 1978, n. 44, concernente norme per la tutela ed il recupero degli insediamenti storici.

LEGGE PROVINCIALE 27 luglio 1981, n. 11

Modifica della legge provinciale 11 dicembre 1975, n. 53.

LEGGE PROVINCIALE 12 agosto 1985, n. 12

Disposizioni transitorie concernenti la revisione del piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE 28 aprile 1986, n. 12

Disposizioni di salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

LEGGE PROVINCIALE 2 settembre 1985, n. 16

Sanatoria delle opere abusive.

LEGGE PROVINCIALE 9 novembre 1987, n. 26

Approvazione del piano urbanistico provinciale.

AMBIENTE

D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526

Estensione alla Regione Trentino Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

LEGGE PROVINCIALE 20 giugno 1980, n. 18

Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge provinciale 18 novembre 1978, n. 47, concernente "Norme per la tutela dell'aria e delle acque dall'inquinamento" e alla legge provinciale 29 novembre 1973, n. 59, concernente "Costituzione del dipartimento ecologico provinciale e provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente".

LEGGE PROVINCIALE 11 gennaio 1982, n. 1

Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge provinciale 18 novembre 1978, n. 47, concernente "Norme per la tutela dell'aria e delle acque dall'inquinamento".

LEGGE PROVINCIALE 20 dicembre 1982, n. 29

Smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

LEGGE PROVINCIALE 24 giugno 1985, n. 7

Disposizioni per la tutela dei parchi e riserve naturali dall'inquinamento prodotto da aeromobili.

LEGGE PROVINCIALE 27 febbraio 1986, n. 4

Piano provinciale di risanamento delle acque ed ulteriori disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

LEGGE PROVINCIALE 23 giugno 1986, n. 14

Norme per la salvaguardia dei biotopi di rilevante interesse ambientale, culturale e scientifico.

LEGGE PROVINCIALE 18 maggio 1987, n. 8

Ulteriori disposizioni di salvaguardia dell'ambiente.

LEGGE PROVINCIALE 5 novembre 1987, n. 25

Modificazioni della legge provinciale 28 aprile 1986, n. 12, concernente "Disposizioni di salvaguardia del territorio e dell'ambiente".

LEGGE PROVINCIALE 6 maggio 1988, n. 18

Ordinamento dei parchi naturali.

LEGGE PROVINCIALE 25 luglio 1988, n. 22

Modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

LEGGE PROVINCIALE 29 agosto 1988, n. 28

Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente.

EDILIZIA ABITATIVA

LEGGE PROVINCIALE 6 giugno 1983, n. 16

Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa.

3. **GLI ANNI '90:**
CONSOLIDAMENTO
DEL SISTEMA DI GOVERNO
DEL TERRITORIO
E DELL'AMBIENTE

Gli anni '90 hanno visto il consolidamento del sistema di gestione del territorio con la riformulazione dell'ordinamento urbanistico e di tutela del paesaggio mediante la legge 5 settembre 1991, n. 22. Con questa norma si mise mano al quadro precedente, divenuto ormai farraginoso per l'accumulo di provvedimenti normativi succedutisi negli anni, ridefinendo il ruolo dei diversi livelli istituzionali detentori di responsabilità nel campo dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. Vennero così ricomposte in un unico testo le molte disposizioni approvate via via per recepire norme statali o per affrontare i problemi riguardanti l'urbanistica, la tutela del paesaggio, i centri storici.

I piani dei parchi naturali - che hanno valore di piano regolatore per i territori coinvolti - sono rimasti normati dalla legge di settore.

Il quadro di riferimento era, tutto sommato, ancora tradizionale, pur con delle innovazioni di rilievo. L'articolo 1 definiva l'oggetto della norma nei termini seguenti: «*L'assetto e lo sviluppo urbanistico del territorio della provincia di Trento nonché la tutela del paesaggio e degli insediamenti storici [...]*». La finalità della norma consisteva nel perseguimento del «*migliore assetto urbanistico ed edilizio [...]*», nella «*tutela e [...] valorizzazione delle componenti ambientali, culturali, storiche [...]*», nonché nell'«*equilibrato sviluppo della comunità trentina [...]*».

Oltre ad abbandonare alcuni strumenti che si erano rivelati di difficile attuazione, venivano chiariti molti aspetti procedurali o che richiedevano una corretta interpretazione. La legge assicurava il coordinamento con la normativa della valutazione dell'impatto ambientale e istituiva il Sistema informativo territoriale. Introduceva, infine, regole importanti ma che avrebbero impiegato diverso tempo (e innovazioni tecnologiche) per diventare consuetudine, relative alla unificazione delle rappresentazioni grafiche dei piani.

Un cambiamento importante ha riguardato la ridefinizione dei "livelli della pianificazione", per dirla con i termini degli urbanisti, vale a dire il ruolo della Provincia, dei Comprensori e dei Comuni. Questi ultimi, a seguito della l.p. n. 53 del 1975, avevano assunto un ruolo teoricamente secondario rispetto ai Comprensori, i quali erano chiamati a redigere piani sostitutivi di quelli comunali, estesi all'intero ambito comprensoriale. Il nuovo ordinamento riassegnò ai Comuni la responsabilità della pianificazione del proprio territorio, impiegando lo strumento del Piano regolatore generale. Veniva così eliminato il Programma di fabbricazione, i cui compiti, originariamente meno impegnativi, erano stati incrementati nel corso degli anni, avvicinandolo al modello del PRG.

La redazione e l'approvazione dei piani comprensoriali si erano dimostrate particolarmente complesse sia per ragioni tecniche - considerata l'estensione e l'articolazione dei territori - sia per ragioni politiche, vale a dire la necessità di conseguire il consenso da parte delle numerose Amministrazioni comunali che componevano i Comprensori. Tuttavia, al momento del cambio di indirizzo, stavano giungendo ad approvazione diversi piani, che si aggiungevano ai precedenti, coprendo nel complesso una quota importante del territorio provinciale.

Al momento della emanazione della legge n. 22 del 1991, i piani comprensoriali in vigore erano i seguenti: Valle di Sole, Primiero, Alta Valsugana, Alto Garda e Ledro, Vallagarina (senza Rovereto, dotato di PRG), Valle dell'Adige (senza Trento, con PRG), Bassa Valsugana e Tesino. I piani presentavano luci e ombre, ma erano senza dubbio l'esito di uno sforzo progettuale notevole, che aveva coinvolto gli amministratori locali e numerosi consulenti, in diversi casi di prestigio nazionale. I Comprensori, del resto, avevano visto nel corso degli anni un rafforzamento del loro ruolo in diversi campi, definendo uno spazio politico-amministrativo difficile da rimuovere.

Con l'approvazione degli ultimi piani comprensoriali si stava concludendo la copertura del territorio provinciale con strumenti che regolavano la trasformazione degli usi del suolo, anche nei diversi casi di piccoli Comuni ancora non provvisti di Programma di fabbricazione. Il nuovo regime stabilito dalla l.p. n. 22 del 1991 consentì ai Comuni di "ri-tagliare" il piano comprensoriale per comporre un Piano regolatore comunale, procedendo così alla gestione del proprio territorio.

Ai Comprensori venne assegnata una funzione di coordinamento che non avrebbero mai svolto compiutamente. La forza del piano urbanistico risiede, infatti, nel potere di regolare gli usi del suolo, vale a dire l'imposizione di vincoli e l'assegnazione di potenzialità edificatorie (vero strumento di generazione di vantaggi economici), mentre il ruolo di coordinamento risiede nella capacità politica di sapere assumere una leadership nella elaborazione di prospettive condivise e nella formulazione di proposte di mediazione. Tale ruolo appare spesso poco gratificante a fronte dell'impegno richiesto. La legge n. 22 costituì un atto di realismo che segnò, in qualche modo, la fine dell'"utopia" dei Comprensori, nati proprio per affrontare la pianificazione e la gestione urbanistica del territorio a una scala adeguata. Non è bastato l'accumularsi di competenze gestionali - quale decentramento della burocrazia provinciale - per assicurare un ruolo di peso al livello intermedio. Certamente fu una scuola di politica, sostenendo la formazione di personale impegnato in diversi ruoli amministrativi.

Per quanto riguarda i centri storici, con la l.p. 15 gennaio 1993, n. 1, vennero affrontati prevalentemente aspetti programmatici e di finanziamento degli interventi. Venne però introdotto lo strumento del "Piano integrato di intervento" previsto dalla legislazione nazionale¹ quale strumento, fon-

dato sulla concertazione pubblico-privato, finalizzato prevalentemente al recupero e alla riqualificazione delle aree dismesse. Nella realtà trentina tale strumento non ha peraltro trovato grandi spazi di applicazione.

Per quanto riguarda l'edilizia abitativa, nel 1992 la normativa venne riorganizzata ancora una volta da una legge² che sostanzialmente confermava i precedenti meccanismi dell'intervento pubblico, pur con alcune innovazioni, quali il coinvolgimento dei Comuni di Trento e di Rovereto nell'attuazione dei piani di edilizia abitativa agevolata e nella formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi pubblici.

In materia di ambiente, una norma importante e innovativa è stata la l.p. n. 32 del 1990 "Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale". Con tale legge la Provincia intendeva promuovere *«la conservazione del patrimonio ambientale, culturale ed artistico, nonché la tutela e la valorizzazione delle risorse ecologiche anche ai fini dello sviluppo delle attività turistiche, assolvendo nel contempo finalità di sostegno occupazionale»*. Nel quadro di un piano triennale degli interventi che individuava le aree che richiedevano operazioni di riqualificazione, si prevedeva l'impiego - in economia o mediante affidamento all'esterno - di lavoratori espulsi dal mercato del lavoro per riqualificarli o portarli al pensionamento.

Si è attivato, in tale modo, il "Progettone", gestito dal neo istituito "Servizio ripristino e valorizzazione ambientale", avviando una esperienza importante dal punto di vista sociale ma anche da quello della cultura del recupero di aree derelitte o degradate. Oltre a sostenere gli addetti espulsi dal mondo del lavoro, il nuovo sistema contribuì a formare una cultura della qualità delle aree verdi quali parchi, giardini e spazi accessori, in particolare quelli lungo le strade ex-

² L.p. 13 novembre 1992, n. 21, "Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa".

traurbane, in corrispondenza delle piazzole di parcheggio. Alle Amministrazioni locali sono state messe a disposizione competenze tecniche e capacità di intervento per molte operazioni di riqualificazione e per nuovi progetti nel verde. Altra iniziativa che ha segnato l'impegno nei confronti dei temi ambientali è stata l'istituzione del Centro di ecologia alpina Viote del Monte Bondone, con la l.p. 31 agosto 1992, n. 17 (abrogata dalla l.p. n. 14 del 2005). Il centro, ospitato negli edifici delle ex caserme austro-ungariche collocate sul Monte Bondone, si è dedicato alla ricerca sull'ambiente montano della provincia e, più estesamente, delle Alpi, operando autonomamente fino a quando è stato incorporato dalla Fondazione Edmund Mach di San Michele all'Adige, abbandonando la sede sul Bondone, utilizzata anche per numerose iniziative di educazione ambientale.

Sempre in materia ambientale va segnalata la l.p. 12 agosto 1996, n. 5, che ha imposto dei divieti di sorvolo a bassa quota delle aree protette e di atterraggio dei velivoli in tali siti. Si è limitato in tal modo il disturbo provocato - in particolare dagli elicotteri - ad aree sensibili, impedendo l'accesso all'alta montagna con modalità inappropriate e scoraggiando la pratica dell'"eliski".

Un altro tema importante, riguardante la qualità e l'uso delle acque e degli ambienti fluviali e la sicurezza del territorio, è stato affrontato a partire dai primi anni '90 nel quadro della pianificazione di bacino, introdotta dalla legge nazionale n. 183 del 1989, che istituiva le Autorità di bacino. Il Piano di bacino veniva definito quale "piano territoriale di settore" finalizzato alla gestione delle risorse idriche e alla sicurezza del suolo.

Si è trattato di un intreccio di questioni di natura istituzionale (ruoli e competenze della Autorità di bacino dell'Adige e delle Province di Trento e di Bolzano), di natura tecnica (la novità della pianificazione territoriale di settore, le questioni del rischio e del pericolo, l'uso dell'acqua, ecc.),

del ruolo del Piano di bacino (riguardante un territorio che non coincide con quello di un ente locale) rispetto agli altri piani.

Per quanto riguarda il bacino del fiume Adige, l'Autorità venne insediata a Trento nel 1990. Attualmente, a seguito della legge 308 del 2004 e del d.l. n. 152 del 2006, è incorporata nell'Autorità di bacino del Distretto delle Alpi orientali.

La Provincia ha competenze in merito alla pianificazione di bacino in base allo Statuto (art. 14), alla norma di attuazione emanata con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, modificata con il d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463. Su tale competenza è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 353 del 6-7 novembre 2001, che ha confermato come sia legittima la formazione di un piano territoriale a scala provinciale rispetto all'intero bacino di rilievo nazionale, assicurando un "giusto procedimento di partecipazione equilibrata" di tutte le Regioni e Province autonome interessate.

La Provincia è intervenuta quindi a redigere il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche - PGUAP, con valore di Piano di bacino di livello nazionale. Il Piano è lo strumento di governo delle risorse idriche, adottato d'intesa tra Provincia autonoma di Trento e lo Stato sulla base del progetto elaborato da un Comitato paritetico. Il Piano è stato reso esecutivo dal d.P.R. del 15 febbraio 2006. Le sue previsioni e prescrizioni costituiscono direttive nei confronti degli strumenti di pianificazione territoriale, come il Piano urbanistico provinciale e i Piani territoriali di Comunità, e i Piani regolatori generali dei Comuni³.

Oltre agli aspetti riguardanti l'uso e la qualità delle acque, il PGUAP interviene, infatti, in modo sovraordinato rispetto al PUP e ai piani locali in merito alla sicurezza del territorio e alla qualità degli ambienti fluviali. Per quanto riguarda tale ultimo aspetto, il Piano definisce tre tipologie di "ambiti fluviali":

3 Dalla Relazione illustrativa del PGUAP, febbraio 2006.

- gli ambiti fluviali idraulici, caratterizzati da pericolo di esondazione fino a 200 anni di tempo di ritorno e sui quali va evitata la realizzazione di nuove strutture;
- gli ambiti fluviali di interesse ecologico, che assolvono alla funzione di corridoi ecologici e di fasce tampone; il PUP deve recepire la perimetrazione e proporre le norme di tutela ai Comuni per i relativi PRG;
- gli ambiti fluviali di interesse paesaggistico, che rispondono all'esigenza di salvaguardare le tipicità dei paesaggi fluviali, attraverso criteri di "analisi visuale"; il PUP propone la perimetrazione e le norme di tutela ai Comuni per i relativi PRG.

Per quanto riguarda le condizioni di pericolo (probabilità che si verifichi un evento) e di rischio (conseguenze in ragione della antropizzazione del territorio), sulla base delle carte delle pericolosità (previste dalla l.p. n. 9 del 2011 in materia di protezione civile) sono state elaborate la Carta generale dei rischi, finalizzata al Piano degli interventi e alle Attività della Protezione Civile, nonché la Carta di sintesi della pericolosità (prevista dalla l.p. n. 15 del 2015), che regola la Pianificazione territoriale e urbanistica.

Il Piano urbanistico provinciale, approvato nel 2008, ha introdotto la Carta di sintesi della pericolosità come strumento di armonizzazione delle diverse discipline tecniche volte alla classificazione del pericolo idrogeologico al fine di fornire un quadro unitario per la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio rispetto al tema del pericolo. La Carta di sintesi della pericolosità individua, in ragione della presenza dei pericoli idrogeologici, valanghivi, sismici e d'incendio boschivo, descritti nelle Carte della pericolosità, le aree con diversi gradi di penalità (elevata, media, bassa e altri tipi di penalità), dettandone la relativa disciplina urbanistica attraverso le norme del PUP.

Con la entrata in vigore della Carta di sintesi della pericolosità (deliberazione n. 1317 del 4 settembre 2020) non si

applicano più le disposizioni della Carta di sintesi geologica e le disposizioni in materia di uso del suolo del PGUAP⁴. Un aspetto importante riguarda il continuo aggiornamento della cartografia, che assicura una rappresentazione delle reali condizioni di pericolo e di rischio del territorio.

Una iniziativa innovativa, che testimoniava della crescente attenzione alla qualità ambientale e alle condizioni di vivibilità degli insediamenti, è stata la l.p. 18 marzo 1991, n. 6, "Provvedimenti per la prevenzione ed il risanamento ambientale in materia di inquinamento acustico", quasi contemporanea al d.P.C.M. 1 marzo 1991 "Limiti di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno". Con la legge provinciale si sono affrontate le relazioni tra la produzione di rumore e le diverse condizioni del territorio e dell'ambiente, distinguendo tra inquinamento sonoro prodotto da attività in ambiente aperto e quello prodotto in ambienti chiusi. Oltre ad articolare un quadro definitorio della complessa materia, vennero imposti divieti a salvaguardia delle condizioni ambientali delle aree protette e si pose a carico della pianificazione urbanistica la definizione della coerenza tra la destinazione d'uso delle diverse zone e i livelli sonori ammissibili.

La norma è stata rivista con la legge 11 settembre 1998, n. 10 (il cui regolamento esecutivo è stato emanato con il d.P.G.P. 23 dicembre 1998, n. 38-110/Leg.), accogliendo in buona parte i contenuti della legge nazionale 26 ottobre 1995, n. 447, "Legge quadro sull'inquinamento acustico", precisando le responsabilità della Provincia, esercitate per quanto riguarda i controlli dall'Agenzia provinciale per l'ambiente, e i compiti dei Comuni.

In breve, i Comuni sono tenuti alla suddivisione del proprio territorio rispettando i limiti di livello sonoro equivalente individuati dalla norma a seconda delle destinazioni d'uso

⁴ Dai siti del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio e della Protezione Civile della Provincia autonoma di Trento.

(zonizzazione acustica), a rispettare tali valori nelle nuove previsioni urbanistiche e a prevedere dei piani di risanamento nei casi problematici in essere. Gli enti titolari di infrastrutture devono provvedere a mitigare l'inquinamento sonoro. Altre prescrizioni riguardano gli ambienti di lavoro e le modalità costruttive degli edifici (con l'obbligo di redazione di una relazione acustica).

Un altro filone di intervento, nel quadro europeo e nazionale, ha riguardato la qualità dell'aria. La direttiva europea 96/62/CE, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, è stata recepita con decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351, il quale dispone che le Regioni adottino specifici piani di mantenimento e di miglioramento della qualità dell'aria. L'Amministrazione provinciale ha provveduto a elaborare il Piano provinciale di tutela dell'aria, giunto ad approvazione nel 2007 (deliberazione della Giunta provinciale n. 2051 del 21 settembre), svolgendo il proprio ruolo nel quadro degli accordi internazionali di miglioramento della qualità dell'aria e di contenimento del quadro emissivo globale. Il Piano, nel quadro normativo europeo e nazionale più recente, è stato aggiornato nel 2018 (deliberazione della Giunta provinciale n. 1387 del 1 agosto).

Per quanto riguarda la spinosa questione del Parco Nazionale dello Stelvio, con la l.p. 30 agosto 1993, n. 22, è stato attivato il Consorzio per la gestione del parco, in conformità all'intesa raggiunta tra lo Stato, le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Lombardia. Si è così avviata una modalità di gestione dell'area protetta che coinvolge gli enti locali e che ha condotto al riconoscimento, più di recente, della articolazione in tre sottosettori del parco, la cui gestione è posta in carico, rispettivamente, alla Regione Lombardia e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. La nuova forma gestionale ha consentito l'adozione di un regolamento e la redazione del Piano del parco, articolato nei tre settori.

Infine, una legge (l.p. n. 9 del 1997) ha riguardato la collocazione degli impianti di telecomunicazione. È stata seguita da diverse altre norme, in un processo teso alla semplificazione e alla liberalizzazione. Si tratta della collocazione delle antenne televisive e di quelle per la telefonia mobile che si sono diffuse rapidamente negli anni seguenti, con qualche polemica sui siti interessati e sui possibili effetti delle radiazioni sulla salute umana. Pure nella settorialità di un tema "di nicchia", è il segnale del cambiamento verso una società connessa e, in buona misura, dipendente sempre più dai servizi di telecomunicazione.

LE LEGGI DEL DECENNIO

GOVERNO DEL TERRITORIO

LEGGE PROVINCIALE 5 settembre 1991, n. 22
Ordinamento urbanistico e tutela del territorio.

LEGGE PROVINCIALE 15 gennaio 1993, n. 1
Norme per il recupero degli insediamenti storici e interventi finanziari nonché modificazioni alla legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22.

LEGGE PROVINCIALE 18 aprile 1995, n. 5
Definizione agevolata delle violazioni edilizie (condono edilizio).

LEGGE PROVINCIALE 28 aprile 1997, n. 9
Misure di semplificazione dei procedimenti autorizzatori per gli impianti di telecomunicazione e la radiodiffusione e disposizioni sulla localizzazione di impianti di radiodiffusione.

AMBIENTE

LEGGE PROVINCIALE 15 gennaio 1990, n. 3
Ulteriori modifiche al testo unico delle leggi provinciali concernenti la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

LEGGE PROVINCIALE 27 novembre 1990, n. 32
Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale.

LEGGE PROVINCIALE 18 marzo 1991, n. 6
Provvedimenti per la prevenzione ed il risanamento ambientale in materia di inquinamento acustico.

LEGGE PROVINCIALE 6 agosto 1991, n. 16
Disciplina della raccolta dei funghi.

LEGGE PROVINCIALE 9 dicembre 1991, n. 24
Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia.

LEGGE PROVINCIALE 31 agosto 1992, n. 17
Istituzione del Centro di ecologia alpina Viote del Monte Bondone.

LEGGE PROVINCIALE 30 agosto 1993, n. 22
Norme per la costituzione del consorzio di gestione del Parco nazionale dello Stelvio. Modifiche e integrazioni delle leggi provinciali in materia di ordinamento dei parchi naturali e di salvaguardia dei biotopi di rilevante interesse ambientale, culturale e scientifico.

LEGGE PROVINCIALE 8 maggio 1995, n. 6
Modifiche alla legge provinciale 27 novembre 1990, n. 32 recante "Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale".

LEGGE PROVINCIALE 11 settembre 1995, n. 11
Istituzione dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente.

LEGGE PROVINCIALE 12 agosto 1996, n. 5
Disciplina per la tutela dell'ambiente in relazione all'esercizio degli aeromobili.

LEGGE PROVINCIALE 28 aprile 1997, n. 9
Misure di semplificazione dei procedimenti autorizzatori per gli impianti di telecomunicazione e la radiodiffusione e disposizioni sulla localizzazione di impianti di radiodiffusione.

EDILIZIA ABITATIVA

LEGGE PROVINCIALE 13 novembre 1992, n. 21
Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa.

4. **IL PRIMO DECENNIO DEGLI ANNI 2000:**

RIFORMA ISTITUZIONALE
E NUOVE VISIONI PER UN
TERRITORIO DI QUALITÀ,
COMPETITIVO E SOSTENIBILE

I primo decennio del nuovo millennio è stato caratterizzato dalla Riforma istituzionale, che ha previsto le Comunità in luogo dei Comprensori, e dalla revisione del Piano urbanistico provinciale. Altre norme, in materia di governo del territorio e di ambiente, hanno accompagnato questi cambiamenti.

La Riforma istituzionale, introdotta dalla l.p. 16 giugno 2006, n. 3, "Norme in materia di governo dell'autonomia in Trentino", ha ripensato il quadro composto da Provincia, Comprensori e Comuni, al fine di valorizzare le autonomie locali e di ridurre il "centralismo provinciale".

Il nuovo ordinamento si è basato sui seguenti principi:

- principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, per governare la cosa pubblica al livello efficiente più vicino ai cittadini;
- principio di adeguatezza, individuando il livello appropriato per svolgere una funzione o fornire un servizio;
- principio di differenziazione, al fine di tener conto delle specifiche condizioni e caratteristiche locali.

L'obiettivo era di garantire a tutta la popolazione trentina medesime opportunità e livelli minimi di servizio, indipendentemente dalle caratteristiche del territorio, dalla collocazione geografica e dalle dimensioni del Comune di residenza. Tale impegno richiede la definizione dei requisiti di accesso e degli standard o livelli minimi delle prestazioni pubbliche attraverso parametri qualitativi, quantitativi e temporali.

Dal punto di vista dell'assetto territoriale, sono state ripensate le delimitazioni dei Comprensori per riconoscere la dimensione appropriata alle identità locali e alle concrete modalità di operare del sistema insediativo, dei servizi e delle attività. Sono stati individuati quindi 16 territori - corrispondenti alle neo istituite Comunità - riconoscendo l'individualità dell'altopiano di Folgaria, Lavarone e Luserna, delle sub-aree del precedente Comprensorio dell'Adige (valle di Cembra, Cembra, Rotaliana, Valle dei Laghi, Pa-

ganella) e del capoluogo nella versione "Grande Trento", comprensiva dei Comuni limitrofi.

Le Comunità sono enti pubblici locali a struttura associativa, costituiti obbligatoriamente dai Comuni per l'esercizio in forma associata delle competenze trasferite dalla Provincia, corrispondenti alle materie già delegate ai Comprensori, in particolare l'assistenza scolastica e l'edilizia scolastica relativa a strutture per il primo ciclo di istruzione; l'assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi socio-assistenziali; l'edilizia abitativa pubblica e sovvenzionata.

Alle Comunità - attivate nel 2007 - la Provincia ha trasferito le funzioni in materia di urbanistica, di programmazione economica locale e di infrastrutture di interesse locale a carattere sovracomunale. Ad esse i Comuni possono trasferire volontariamente funzioni, compiti, attività e servizi propri, per l'esercizio delle stesse in forma associata.

Un compito particolarmente rilevante ha riguardato la redazione del Piano territoriale di comunità, inteso come strumento strategico-strutturale del territorio di competenza.

Per quanto riguarda la revisione del PUP del 1987, un primo atto ha riguardato l'approvazione di una variante con la l.p. 7 agosto 2003, n. 7. Si trattava di intervenire su previsioni e prescrizioni puntuali non più adeguate, riguardanti in particolare le aree produttive, le infrastrutture e le aree sciistiche. Sono state ampliate, inoltre, le aree sottoposte a tutela paesaggistico-ambientale per recepire completamente le prescrizioni della "legge Galasso" del 1985. Altro aggiornamento di rilievo ha riguardato la cartografia del sistema ambientale, per comprendere le aree ad elevata pericolosità e quelle a controllo geologico, in coerenza con l'elaborazione del PGUAP. I comuni, nella redazione del proprio Piano regolatore generale, dovevano operare coerentemente con le indicazioni del Piano provinciale variato.

Nei primi anni 2000 venne avviato il processo di revisione del PUP con un primo documento programmatico ("Una

nuova idea di Territorio”) e quindi con la formazione del gruppo di progettazione, guidato dal prof. Roberto Gambino e da Paolo Castelnovi.

Nel 2008 il Piano è giunto ad approvazione (l.p. 27 maggio 2008, n. 5). Il nuovo PUP ha innovato dal punto di vista politico-amministrativo, raccordandosi con gli altri strumenti di programmazione e di pianificazione di settore (PGUAP, piano della mobilità, ecc.), e da quello operativo, appoggiando l’attuazione delle previsioni sui Piani territoriali di Comunità, ai quali è data la possibilità di variare e aggiornare alcuni dei contenuti del Piano provinciale. Il nuovo strumento, dal punto di vista tecnico, è interamente informatizzato, sostenendo un agevole rapporto con gli altri strumenti di pianificazione e rendendo facile il suo aggiornamento. Dal punto di vista metodologico, ha accolto gli indirizzi disciplinari più aggiornati in materia.

In primo luogo, il nuovo PUP ha espresso in modo chiaro una visione:

«Il Trentino si propone come territorio ove le persone trovano condizioni adeguate per la propria crescita umana, intellettuale e sociale, in un contesto ambientale tendente verso un’eccellenza diffusa e basata, in particolare, sul mantenimento delle identità, sull’elevata competitività, sull’apertura internazionale e sul giusto equilibrio tra valorizzazione delle tradizioni e sviluppo dei fattori di innovatività».

Ha quindi individuato delle strategie da perseguire in base ai principi di:

- sostenibilità, per un uso equilibrato e ragionato delle risorse;
- sussidiarietà responsabile, per l’esercizio delle competenze al livello più efficiente e vicino al cittadino;
- competitività, per rendere il territorio un fattore determinante nelle dinamiche economiche;
- integrazione interna - tra le reti infrastrutturali, ambientali, economiche e socio-culturali - ed esterna - con i territori limitrofi e l’Europa -.

Il PUP del 2008 si inquadra in una più ampia innovazione delle concezioni del territorio, intervenuta non solo a livello nazionale ma, più estesamente, a scala europea. L'Unione europea da diverso tempo si stava occupando degli effetti territoriali delle proprie politiche che, pur intervenendo con una logica settoriale, contribuivano a definire una nuova geografia del continente con l'unificazione del mercato, le nuove infrastrutture e l'integrazione dei servizi di trasporto, la politica agricola, le molte direttive in campo ambientale. Gli effetti sono di rilievo non solo per quanto riguarda i diversi Paesi, ma anche alla scala locale. Le singole regioni possono accedere in modo diretto a nodi di rilievo continentale e globale, potendo cogliere tale opportunità ma subendo, però, il confronto competitivo con gli altri territori. L'Unione europea bilancia, quindi, i principi e le regole a favore della libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali con l'affermazione dei principi della sostenibilità e della coesione sociale e territoriale.

Altra innovazione concettuale e operativa, a scala europea, ha riguardato la Convenzione europea del paesaggio del 2000, promossa dal Consiglio d'Europa, organismo che promuove la democrazia, i diritti dell'uomo e la cultura, al quale aderiscono 49 Paesi. La Convenzione, ratificata dal Parlamento italiano¹, ha innovato le definizioni consuete affermando: «*Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*». Si supera, pertanto, un approccio estetizzante (tutela di alcuni siti privilegiati) a favore del senso di appartenenza e di responsabilità da parte delle popolazioni, chiamate a tutelare i paesaggi di pregio e ad intervenire per riqualificare quelli degradati.

¹ Legge 9 gennaio 2006, n. 14, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000".

Questi ultimi coincidono, spesso, con i luoghi di vita della popolazione.

La definizione è stata inclusa nel Codice dei Beni culturali e del paesaggio², che distingue tra paesaggio (art. 31): «[...] il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» e beni paesaggistici (art. 134), vale a dire le aree e gli immobili sottoposti a vincolo. Dal punto di vista culturale e operativo, questo significa che tutto il territorio deve essere considerato per gli specifici caratteri naturali o impressi dall'uomo, in particolare nelle procedure di pianificazione, mentre i beni sottoposti a vincolo, nel caso di interventi che ne modifichino l'aspetto, devono sottostare a specifiche procedure di valutazione.

Il Piano urbanistico provinciale del 2008 ha assunto il paesaggio come l'aspetto fondante il rapporto tra la popolazione e il proprio ambiente di vita. È, infatti, tale relazione che produce senso di appartenenza e può suscitare senso di responsabilità, più che le norme urbanistiche, dal tono in genere astratto e di difficile comunicazione.

Le scelte fondanti la struttura territoriale sono state trattate seguendo questo approccio. Si tratta della individuazione delle "invarianti", vale a dire gli elementi e i caratteri ambientali e paesaggistici peculiari del territorio, nei quali le comunità locali si riconoscono e si identificano.

Tali elementi, che formano la struttura del paesaggio, sono:

- i principali elementi geologici e geomorfologici;
- i beni del patrimonio dolomitico;
- la rete idrografica (laghi, fiumi e torrenti, pozzi e sorgenti) e i ghiacciai;
- le foreste demaniali, i boschi di pregio e le aree a elevata naturalità (parchi e riserve naturali, siti e zone della rete europea "Natura 2000");

- le aree agricole di pregio;
- i paesaggi rappresentativi (beni ambientali e culturali che qualificano i luoghi).

L'attuazione del Piano si fondava sulla redazione dei Piani territoriali di Comunità, intesi come momento di elaborazione di una visione condivisa del futuro dei singoli territori da perseguire mediante strategie appropriate. Entro il quadro del PUP, alle Comunità spettava di definire un assetto strutturale in grado di coordinare non solo i piani urbanistici comunali e la collocazione delle attrezzature e dei servizi di interesse collettivo, ma anche le azioni di trasformazione e lo sviluppo delle attività economiche. Si trattava di cogliere la sfida di impiegare al meglio le risorse materiali e umane locali per sostenere l'integrazione del Trentino nel sistema economico-territoriale più ampio e di vincere la sfida della competitività, sostenendo il confronto con le aree più sviluppate.

Tutto questo cogliendo le "invarianti" non come vincoli ma come valori su cui fondare uno sviluppo caratterizzato dalla qualità insediativa e ambientale. Ai piani territoriali spettava, in particolare, di affrontare i possibili conflitti tra i diversi utilizzi del suolo e i differenti modelli di uso delle risorse (agricoltura, industria, sviluppo urbano, turismo, ecc.) tutelando, in particolare, il suolo agricolo e le aree naturali, sapendo governare le trasformazioni del paesaggio antropico.

Le diverse esperienze di elaborazione dei Piani territoriali di Comunità si sono basate su un metodo partecipativo che, per passi successivi, doveva giungere a degli accordi di programma tra le istituzioni e i soggetti interessati. Si è trattato, in generale, di percorsi che hanno coinvolto attori istituzionali, rappresentanti delle realtà locali e operatori economici, ma solo nel caso della Comunità Alta Valsugana e Bersntol si è conseguito il risultato del piano approvato. In altri casi si è giunti alla elaborazione di "piani stralcio" in materia di commercio, viabilità, aree produttive, aree scii-

stiche ecc., che hanno consentito di modificare delle previsioni del Piano provinciale, secondo il principio di flessibilità di tale strumento.

Parallelamente alla elaborazione del Piano urbanistico provinciale si è provveduto a rivedere il quadro normativo, recependo le innovazioni maturate nel percorso di pianificazione.

Un primo passo è stato fatto con la l.p. n. 16 del 2005³. Il provvedimento (noto come "legge Gilmozzi", dal nome dell'Assessore proponente), ha introdotto delle modalità per attuare le previsioni dei piani mediante degli accordi pubblico-privato che garantiscano un reciproco vantaggio. Si è trattato, in particolare, degli strumenti operativi già utilizzati in altri contesti regionali, noti come "perequazione" e "compensazione". In breve, a fronte del riconoscimento di un diritto edificatorio si richiede la produzione di un beneficio per la collettività (la cessione di un'area, di solito), mentre una penalizzazione può essere indennizzata con un diritto edificatorio, anche da cedere a terzi. Tali operazioni, che richiedono trasparenza amministrativa e capacità valutative, si concretizzano in piani attuativi di competenza dei Comuni. L'utilizzo di tali strumenti si è avuto soprattutto nelle Amministrazioni di maggiori dimensioni e meglio attrezzate quanto a competenze tecniche e giuridiche.

Un contenuto, ispirato all'esperienza del vicino Tirolo, ha avuto un grande impatto per il territorio trentino, in quanto ha imposto delle limitazioni all'edificazione di seconde case e alla trasformazione degli immobili esistenti in alloggi turistici. Tali destinazioni sostengono, infatti, forme di turismo non imprenditoriale che presentano effetti economici limitati e costituiscono un peso per le Amministrazioni locali. Con successive delibere provinciali si sono definiti

³ L.p. 11 novembre 2005, n. 16, "Modificazioni della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio). Disciplina della perequazione, della residenza ordinaria e per vacanze e altre disposizioni in materia di urbanistica".

parametri e si sono individuati i Comuni che presentano alta intensità turistica. Nel complesso, si è trattato di un provvedimento coraggioso che, nonostante le perplessità suscitate, ha dimostrato efficacia e capacità di tenuta. Le prescrizioni introdotte sono state, infatti, confermate dalle leggi successive.

Un provvedimento impegnativo, di natura generale, ha riguardato la revisione del quadro normativo relativo all'urbanistica, definita in termini più estesi "Governo del territorio". In vista della approvazione del PUP è stata, infatti, approvata la l.p. 4 marzo 2008, n. 1, "Pianificazione urbanistica e governo del territorio". Il senso del cambiamento si può cogliere nella diversa formulazione dell'articolo 1 rispetto a quello della legge n. 22 del 1991, espresso in modo assai più articolato, in quanto non si intendeva semplicemente strutturare un Testo unico delle precedenti norme, quanto ridefinire finalità e obiettivi. Si affermava, infatti, di perseguire: *«la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse territoriali e del paesaggio provinciale per migliorare la qualità della vita, dell'ambiente e degli insediamenti [...] la tutela dell'identità storica e culturale della popolazione trentina [...]»*, la promozione di *«uno sviluppo sostenibile e durevole [...]»*, nel quadro dei principi espressi anche dal PUP.

Si affermava, inoltre, la necessità di perseguire la partecipazione dei cittadini nei processi di pianificazione, la flessibilità del sistema di pianificazione e il metodo della co-pianificazione tra i diversi enti. Dal punto di vista metodologico, prevedeva l'impiego di meccanismi di rendicontazione e autovalutazione dei piani - forma semplificata della Valutazione ambientale strategica - e dei metodi della perequazione e della compensazione per ripartire vantaggi e oneri tra le proprietà, secondo quanto già introdotto con la legge del 2005.

La legge specificava il nuovo ruolo del PUP e normava diversi dei suoi contenuti, assegnando un ruolo chiave ai Pia-

ni territoriali di Comunità e all'accordo-quadro di programma su cui dovevano essere basati.

Presso le Comunità sono state istituite le Commissioni per la pianificazione territoriale e il paesaggio (CPC), che hanno assunto i compiti delle precedenti Commissioni di nomina provinciale, con competenze aggiuntive in merito alle attività di pianificazione locale, poi ridimensionate.

Altri contenuti da sottolineare riguardavano l'incentivazione della qualità degli edifici in termini di prestazioni energetiche e di sostenibilità ambientale.

Una previsione interessante è stata l'istituzione del Fondo per la riqualificazione degli insediamenti storici e del paesaggio, che consente di finanziare interventi di miglioramento delle condizioni paesaggistiche.

Infine, per sostenere l'attuazione dei nuovi indirizzi e per garantire l'efficacia del Piano urbanistico provinciale è stata prevista l'attivazione di iniziative formative in materia di territorio e di paesaggio, con l'istituzione della "Scuola per il governo del territorio e del paesaggio" - Step. La Scuola ha attivato numerose iniziative indirizzate alle scuole, ai cittadini, ai professionisti, operando entro reti di cooperazione con altri enti, musei, scuole, associazioni⁴.

A queste azioni si è aggiunto l'Osservatorio del paesaggio, poi normato dalla legge 15 del 2015, incentrato su un Forum che coordina i soggetti e i portatori di interesse sui temi paesaggistici e ambientali. Si coglie, in questo, il riflesso della Convenzione europea del paesaggio del 2000. Un provvedimento indirizzato alla tutela e alla valorizzazione di una specificità del territorio provinciale è stato quello della l.p. 22 marzo 2001, n. 3, che ha modificato la l.p. 22 del 1991 relativamente al "patrimonio edilizio montano", vale a dire i numerosi edifici al servizio delle attività agro-pastorali di montagna consistenti in baite, "tabià", "ca' da mont", ecc. Gli interventi su tale patrimonio richiedono

particolari cautele relativamente tanto ai caratteri degli edifici quanto al contesto paesaggistico e ambientale in cui sono inseriti. Tenuto conto, inoltre, che il recupero è finalizzato ad un uso residenziale saltuario, sono stati definiti parametri igienico-sanitari appropriati, differenti da quelli consueti. La norma è stata accompagnata da iniziative di studio e di produzione di materiali per sostenere i comuni nella schedatura degli edifici ed orientare gli interventi di recupero⁵. L'esito in genere è l'introduzione nei PRG di norme specifiche riguardanti ciascun bene, analogamente a quanto previsto per i centri storici.

Una legge dai contenuti complessi, che riflette la frequente esigenza di intervenire a precisare norme esistenti, è stata la l.p. 15 dicembre 2004, n. 10, "Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia". Nell'articolato sono stati inseriti dei contenuti nuovi. In primo luogo, si è data concretezza alla attuazione della direttiva europea "Habitat", che risale al 1992⁶ e che riguarda la conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche mediante la individuazione di Siti di importanza comunitaria - SIC. La direttiva, assieme a quella - ancora precedente - relativa all'avifauna⁷, che prevede l'individuazione delle "Zone di Protezione Speciale" - ZPS, formano il quadro normativo del progetto "Natura 2000", inteso a costituire una rete ecologica a livello europeo. L'attuazione ha richiesto lunghe procedure tecnico-scientifiche e di concertazione politica e l'attivazione di modalità appropriate di tutela. La novità, rispetto alle precedenti politiche riguardanti la protezione delle specie, è il riconoscimento del ruolo degli habitat dove le specie vivono e si riproducono, la cui tutela garantisce la loro vitalità.

⁵ Giuliani, 2002.

⁶ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992.

⁷ Direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979.

Altra previsione relativa al recepimento di una direttiva europea⁸ ha riguardato la declinazione delle procedure di Valutazione ambientale strategica alle condizioni locali. Si è trattato della legge n. 10 del 2004, alla quale sono seguiti il d.P.P. 14 settembre 2006 n. 15-68/Leg. e il d.P.P. 24 novembre 2009, n. 29-31/Leg. La VAS, rispetto alla VIA - Valutazione dell'impatto ambientale, non riguarda i progetti di grandi opere ma le norme, i programmi e i piani che prevedono tali opere. Si tratta, quindi, di anticipare la valutazione al momento vero della decisione, quando le opzioni sono realmente aperte. Il senso del termine "strategico" risiede quindi nella necessità non solo di ridurre i danni ambientali ma di effettuare davvero la scelta migliore, quella che persegue in modo efficace gli obiettivi. Con successivi provvedimenti si sono introdotte modalità di valutazione e di rendicontazione non solo dei piani e dei programmi provinciali, ma anche dei piani territoriali e dei piani comunali. In particolare, con il d.P.P. 3 settembre 2021, n. 17-51/Leg., sono state introdotte procedure che allargano il campo al coinvolgimento del pubblico, superando la logica dell'autovalutazione, tenendo conto del parere reso dalla struttura ambientale sul rapporto ambientale nonché degli esiti della fase di consultazione e partecipazione.

La legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11, "Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette" ha riordinato una materia composita prima regolata da numerose norme con logica settoriale. Il titolo riflette il consolidamento della cultura di governo del territorio, riferita in questo caso al sistema forestale e montano ed alle risorse e ai valori connessi, considerati in modo integrato. In particolare, considera centrale il rapporto tra uomo e territorio puntando alla conservazione attiva dell'ambiente - naturale e antropizzato - e al mantenimento del popolamento

⁸ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

della montagna. La legge ha inteso consolidare i sistemi della pianificazione forestale e montana, della sistemazione dei bacini montani, della pianificazione dei parchi naturali provinciali e della gestione delle diverse forme di area protetta, definendo la "Rete delle aree protette provinciali" in coordinamento con la rete ecologica europea "Natura 2000". Si è raccordata, inoltre, al sistema della pianificazione territoriale e urbanistica, considerando che le diverse procedure devono provvedere a governare aspetti differenti di una parte considerevole del territorio del Trentino. In merito alla tutela della qualità delle acque, la Provincia nel 2004 si è dotata della specifica pianificazione di settore prevista dal d.lgs. 152/1999 di recepimento della direttiva comunitaria 91/271/CEE. Il Piano di tutela delle acque è stato rivisto nel 2015 alla luce della direttiva 2000/60/CE, recepita con d.lgs. 152/2006, che istituisce un quadro per l'azione in materia di tutela delle acque, ed in coerenza con il Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche. Attualmente si sta lavorando al nuovo Piano di tutela delle acque 2022-2027.

Altri interventi legislativi del decennio hanno riguardato gli ecomusei e gli itinerari storico-culturali. Con la prima norma ci si poneva in sintonia con le numerose iniziative di valorizzazione delle memorie della cultura materiale, dell'archeologia industriale e delle tradizioni popolari, che da qualche decennio si stavano sviluppando in diversi paesi e che, in Francia, avevano assunto la forma dell'"Ecomuseo". La seconda norma mirava ad assicurare un coordinamento e un sostegno alle numerose iniziative di attivazione di itinerari tematici nei campi naturalistico, storico e antropologico.

La l.p. n. 13 del 2000⁹ prevedeva: *«Allo scopo di recuperare, testimoniare e valorizzare la memoria storica, la vita, la cultura materiale e immateriale, le relazioni fra ambiente*

⁹ L.p. 9 novembre 2000, n. 13, "Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali".

naturale ed ambiente antropizzato, le tradizioni, le attività e il modo in cui l'insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l'evoluzione del paesaggio, la Provincia autonoma di Trento, di concerto con le comunità locali, promuove e disciplina la creazione di ecomusei sul proprio territorio [...]».

La legge è stata successivamente abrogata in quanto il tema è stato incluso nella l.p. 3 ottobre 2007, n. 15, sulle attività culturali, che ha posto un diverso accento sul ruolo dei promotori. All'art. 20 si afferma: «*La Provincia riconosce, quale strumento dello sviluppo locale, gli ecomusei promossi dagli enti locali [...]».*

Per quanto riguarda gli itinerari storico-culturali, la l.p. 14 del 2009 regola la valorizzazione del patrimonio paesaggistico-ambientale e culturale sostenendo i diversi soggetti che realizzano e gestiscono itinerari tematici a contenuto storico, culturale, archeologico, naturalistico, religioso. Tali interventi, promossi da enti locali, associazioni, gruppi di volontariato, contribuiscono alla "patrimonializzazione" di beni culturali considerati minori ma che sono testimonianza della cultura materiale e della storia dei territori e delle comunità.

Un'altra vicenda di rilievo, nel corso del decennio, ha riguardato il riconoscimento di nove sistemi dolomitici quale Patrimonio mondiale UNESCO. Nel 2009, a seguito di un percorso impegnativo nel quale la Provincia autonoma di Trento ha avuto un ruolo di rilievo, la Commissione delle Nazioni Unite preposta agli aspetti culturali ha riconosciuto il valore di interesse mondiale di nove gruppi che interessano le province di Bolzano, Trento, Belluno, Pordenone, Udine. La salvaguardia dei valori in gioco ha richiesto, oltre al coinvolgimento degli enti responsabili delle aree protette esistenti, la formazione della "Fondazione Dolomiti Dolomiten Dolomites Dolomitis UNESCO", la cui denominazione riflette le diversità etnico-culturali che si incrociano attorno a questi gruppi montuosi.

LE LEGGI DEL DECENNIO

RIFORMA ISTITUZIONALE

LEGGE PROVINCIALE

16 giugno 2006, n. 3

Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino.

GOVERNO DEL TERRITORIO

LEGGE PROVINCIALE

7 agosto 2003, n. 7

Approvazione della variante 2000 al piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE

8 marzo 2004, n. 3

Disposizioni in materia di definizione degli illeciti edilizi (condono edilizio).

LEGGE PROVINCIALE

11 novembre 2005, n. 16

Modificazioni della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio). Disciplina della perequazione, della residenza ordinaria e per vacanze e altre disposizioni in materia di urbanistica.

LEGGE PROVINCIALE

4 marzo 2008, n. 1

"Pianificazione urbanistica e governo del territorio".

LEGGE PROVINCIALE

27 maggio 2008, n. 5

Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale.

LEGGE PROVINCIALE

17 dicembre 2009, n. 17

Modificazioni della legge urbanistica provinciale e della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio).

CASA

LEGGE PROVINCIALE

7 novembre 2005, n. 15

Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa).

AMBIENTE

LEGGE PROVINCIALE

23 maggio 2007 n. 11

Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette.

LEGGE PROVINCIALE

3 ottobre 2007, n. 16

Risparmio energetico e inquinamento luminoso.

ATTIVITÀ CULTURALI

LEGGE PROVINCIALE

9 novembre 2000 n. 13

Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali.

LEGGE PROVINCIALE

13 novembre 2009, n. 14

Valorizzazione degli itinerari naturalistici, storico-archeologici, lacustri, religiosi, nonché dei siti celebri e dei mestieri tradizionali.

5. **IL SECONDO DECENNIO
DEGLI ANNI 2000:**
RIASSETTO ISTITUZIONALE
E NUOVE PROCEDURE DI
GOVERNO DEL TERRITORIO

Nel secondo decennio degli anni 2000 è maturato un indirizzo politico che ha incoraggiato le Unioni di Comuni e ha sostenuto la fusione dei piccoli Comuni, prospettando un ruolo di minore rilievo per le Comunità. Dal 2010 vi sono state 29 fusioni, riducendo di 57 unità il numero delle Amministrazioni precedenti. Alcuni territori sono stati segnati in modo particolare da questo processo; da segnalare i casi dei Comuni di Ledro, di Predaia, di Altavalle (valle di Cembra), di Vigolana, di Novella (valle di Non), di Primiero-San Martino di Castrozza, oltre a diversi altri.

Sul finire del decennio, la tempesta Vaia ha rappresentato un evento di grande impatto sul territorio. Dal 28 al 30 ottobre 2018 raffiche di vento hanno devastato più di ventimila ettari di foresta, schiantando oltre 4 milioni di metri cubi di legname. Il vento è stato accompagnato da precipitazioni superiori a quelle che avevano causato l'alluvione del 1966. Nel complesso il sistema territoriale del Trentino ha tenuto, grazie alle opere di messa in sicurezza dei corsi d'acqua e dei versanti. Tra i danni agli insediamenti, vanno ricordati quelli relativi ad una espansione recente dell'abitato di Dimaro, che hanno causato una vittima. Dopo la tempesta gli interventi hanno riguardato la messa in sicurezza di numerosi corsi d'acqua, il ripristino della viabilità forestale e il recupero del legname schiantato, i cui volumi erano al di fuori della capacità della filiera trentina del legno.

In seguito si è aperta la discussione relativamente alle modalità di intervento sulle aree forestali, considerando l'eccessiva espansione del bosco su aree precedentemente a prato, a pascolo o coltivate, in diversi casi grazie a imponenti opere di terrazzamento. Ancora una volta, il rapporto tra comunità, ambiente, uso delle risorse locali è emerso come cardine delle politiche, da affrontare con la capacità di innovare approcci e metodi, ricomponendo la filiera agricola puntando sulla qualità e riattivando quella riguardante il sistema forestale e la lavorazione del legno.

Per quanto riguarda la materia "governo del territorio", nel 2010 è stato predisposto il Codice dell'urbanistica e dell'edilizia al fine di comporre una raccolta organica della normativa. L'operazione segnala come tali materie siano oggetto di frequenti interventi mediante leggi e atti amministrativi. Il Codice viene costantemente aggiornato e la consultazione della normativa vigente va pertanto effettuata mediante il sito internet della Amministrazione provinciale, dove sono messi a disposizione gli atti normativi e regolamentari più recenti.

Nel 2010 due leggi¹ hanno modificato la Legge urbanistica provinciale (l.p. 1 del 2008). La l.p. 4 del 2010, tra le molte modificazioni puntuali, è intervenuta in materia di Piani territoriali di Comunità favorendo l'adozione di "piani stralcio tematici" che consentono, in alcuni casi, di modificare delle previsioni del PUP. Ha introdotto, quindi, modalità di sostegno all'edilizia sostenibile, in particolare definendo parametri edilizi e urbanistici appropriati, e ha favorito procedure di riqualificazione di complessi edilizi degradati mediante operazioni di demolizione e ricostruzione. Ha previsto inoltre dei «*riconoscimenti di carattere non economico ad enti pubblici e soggetti privati che abbiano commissionato o ideato progetti di rilevante interesse architettonico o urbanistico*». La norma, ripresa in modalità più semplici ed efficaci dalla successiva l.p. 15 del 2015, ha preso la forma del "Premio fare paesaggio", di recente dedicato all'ing. Giulio Andreoli, già membro del Forum del paesaggio. Si tratta di un riconoscimento che riguarda azioni e interventi architettonici nell'ambito alpino che si sta consolidando quale modo autorevole di promozione della qualità degli interventi sul paesaggio.

Nel 2015 è stata emanata una nuova legge di governo del territorio: la l.p. 4 agosto 2015, n. 15, ha riordinato ancora

¹ L.p. 3 marzo 2010, n. 4, "Modificazioni della legge urbanistica provinciale [...]"; l.p. 4 marzo 2008, n. 1, "Disposizioni urgenti di modificazione della legge urbanistica provinciale".

una volta la materia, riconoscendo le difficoltà della pianificazione territoriale di Comunità. L'avvio della pianificazione a tale livello era avvenuto sulla base dei documenti accompagnatori del PUP e impiegando un metodo partecipativo proposto dalla Provincia. Diverse Comunità si erano impegnate elaborando dei documenti preliminari ma, come detto, solo nel caso della Comunità Alta Valsugana e Bersntol si è giunti alla conclusione del Piano, mentre diversi sono i "piani stralcio" tematici approvati dalle Comunità.

La legge ha introdotto alcuni aspetti di interesse relativamente al paesaggio. Ha confermato il Fondo per la riqualificazione degli insediamenti storici e del paesaggio, così come la Scuola per il territorio e il paesaggio, ormai consolidata nelle proprie attività, e ha normato l'Osservatorio del paesaggio, coinvolto anche nei citati "Riconoscimenti per progetti di rilevante interesse paesaggistico, architettonico e urbanistico". L'Osservatorio ha prodotto una serie di indagini su diversi aspetti problematici del paesaggio, ha organizzato seminari e percorsi formativi, ha elaborato diversi documenti, quali il rapporto sul Consumo di suolo (cooperando con ISPRA al rapporto nazionale) e l'Atlante dei paesaggi terrazzati, ed elabora periodicamente il Rapporto sullo stato del paesaggio. Tutti i materiali sono disponibili sul sito dell'Osservatorio².

Sull'esempio della vicina Provincia autonoma di Bolzano, la legge n. 15 del 2015 ha istituito il Comitato provinciale per la cultura architettonica e il paesaggio. È formato da alcuni esperti e opera - su richiesta dei soggetti interessati - come organo di consulenza per interventi di particolare delicatezza e complessità. La gestione del Comitato, in raccordo con l'Osservatorio del paesaggio, ha dato vita a esperienze di valutazione e consulenza su diversi interventi in contesti paesaggistici delicati.

Altra previsione ripresa dall'esperienza altoatesina riguarda la "tutela degli insiemi", vale a dire gli ambiti «*costituiti da edifici e spazi aperti che connotano l'antico nucleo [urbano] sotto il profilo storico e culturale locale*». Tale previsione, non bene definita operativamente e non bene raccordata con la metodologia di pianificazione dei centri storici maturata a partire dalla legge n. 44 del 1978, non sembra abbia prodotto esiti di rilievo. La legge consente, per contro, una maggiore libertà nella demolizione e ricostruzione di edifici storici.

Altra previsione riguarda il Regolamento urbanistico-edilizio provinciale, destinato a fornire una disciplina uniforme a livello provinciale in merito a parametri edilizi e urbanistici, metodi di misurazione, standard urbanistici, aspetti procedurali, ecc. Nel 2017 il Regolamento è stato emanato³.

Relativamente alle norme ambientali che hanno un particolare riflesso sull'organizzazione territoriale, va menzionata la l.p. 9 marzo 2010, n. 5, "Il Trentino per la protezione del clima" che, oltre modificare alcuni punti della l.p. n. 28 del 1988 in merito alla valutazione di impatto ambientale, «*promuove una strategia complessiva per fronteggiare il cambiamento climatico, adottando appropriate misure di adattamento e di mitigazione nell'ambito degli strumenti di pianificazione e di programmazione provinciali, sia a carattere generale che settoriale*».

La procedura della Valutazione dell'impatto ambientale è stata riorganizzata da una serie di provvedimenti: la l.p. 17 settembre 2013, n. 19 (modificata in seguito dalla l.p. n. 11 del 2015 e dalla l.p. n. 6 del 2019) e il regolamento di esecuzione (d.P.P. 20 luglio 2015, n. 9-23/Leg.), che ha reso effettiva la nuova procedura, sostituendo quanto previsto dalla legge n. 28 del 1988.

La modifica della legge provinciale tiene conto della necessità di adeguare il procedimento di VIA al provvedimento

³ D.P.P. 19 maggio 2017, n. 8-61/Leg.

unico definito a livello statale al fine di consentire ai proponenti di acquisire, contestualmente alla compatibilità ambientale, anche tutti gli altri titoli abilitativi in modo che il progetto sia immediatamente realizzabile. La riforma si allinea ai principi di semplificazione delle procedure amministrative armonizzando l'iter con le altre norme riguardanti la realizzazione e l'esercizio di impianti, opere o interventi. I progetti soggetti a procedura di VIA sono sottoposti preliminarmente a una fase di consultazione pubblica e di verifica ambientale al fine di valutare l'impatto sull'ambiente e per precisare le informazioni da includere nello studio di impatto ambientale, nonché gli elementi essenziali del progetto per il rilascio dei titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera.

LE LEGGI DEL DECENNIO

GOVERNO DEL TERRITORIO

LEGGE PROVINCIALE 3 marzo 2010, n. 4

Modificazioni della legge urbanistica provinciale, altre disposizioni in materia di incentivazione dell'edilizia sostenibile, semplificazione in materia di urbanistica e riqualificazione architettonica degli edifici esistenti, modificazione della legge provinciale sui lavori pubblici, modificazione della legge provinciale sul commercio e modificazione della legge provinciale 14 aprile 1998, n. 5 (Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti).

LEGGE PROVINCIALE 16 luglio 2010, n. 15

Disposizioni urgenti di modificazione della legge urbanistica provinciale.

LEGGE PROVINCIALE 14 maggio 2014, n. 3

Modificazioni della legge urbanistica provinciale e di disposizioni connesse e della legge provinciale sui trasporti.

LEGGE PROVINCIALE 4 agosto 2015, n. 15

Legge provinciale per il governo del territorio.

LEGGE PROVINCIALE 16 giugno 2017, n. 3

Modificazioni della legge provinciale per il governo del territorio e di altre disposizioni provinciali in materia di ambiente, energia, lavori pubblici, turismo e caccia.

AMBIENTE

LEGGE PROVINCIALE 9 marzo 2010, n. 5

Il Trentino per la protezione del clima.

LEGGE PROVINCIALE 11 luglio 2018, n. 9

Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43(CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale.

LEGGE PROVINCIALE 17 settembre 2013, n. 19

Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie.

LEGGE PROVINCIALE 17 giugno 2015, n. 11

Modificazioni della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e di altre disposizioni provinciali in materia di ambiente.

LEGGE PROVINCIALE 21 luglio 2016, n. 11

Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010.

LEGGE PROVINCIALE 11 luglio 2018, n. 9

Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale.

LEGGE PROVINCIALE 19 settembre 2019, n. 6

Modificazioni della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, concernenti il procedimento per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico provinciale, di disposizioni connesse e della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007.

IL TRENINO, DA PICCOLA
TERRA DI MONTAGNA
A TASSELLO DELLA NUOVA
GEOGRAFIA INTERNAZIONALE

Le azioni nei diversi campi di intervento di competenza della Provincia di Trento fanno emergere come l'obiettivo principale sia stato il mantenimento del popolamento della montagna entro un quadro di innovazione socio-economica. Era questa la preoccupazione del primo PUP (che rilevava come l'emigrazione non fosse una "libera scelta") e molti degli interventi normativi, dalla istituzione dei Comprensori, con il loro ruolo nella fornitura di servizi di base, al sostegno delle attività economiche (specializzazione dell'agricoltura, industrializzazione diffusa, turismo, in particolare), agli aiuti all'edilizia privata sono andati in questa direzione. Gli esiti si leggono non solo nei dati statistici ma nella affermazione del Trentino quale luogo di lavoro, di studio e di vita e nella qualità diffusa dell'abitare nelle valli, riflessa in una attrattività turistica che dai centri più noti si è estesa a gran parte del territorio.

Le preoccupazioni prevalenti, attualmente, sono diverse da quelle degli anni '60 e '70, incentrate sullo sviluppo innanzitutto. Da tempo ci si preoccupa della qualità del territorio e dell'ambiente (questi gli obiettivi del PUP del 1987), quindi della sostenibilità dello sviluppo entro un quadro di competitività internazionale (su questo, il PUP del 2008), cui si sono sommati i temi del freno al "consumo di suolo" - vale a dire l'occupazione di spazi agricoli e naturali mediante strutture permanenti -, del sostegno alla mobilità collettiva, della dislocazione delle funzioni urbane (commercio, in particolare) che, dalle aree centrali, tendono a disporsi lungo gli assi stradali maggiori, decostruendo la rete consolidata dei centri urbani. E ancora, sono emersi i temi dell'energia (relativamente sia alla produzione sia all'efficienza dell'utilizzo), dei nuovi termini della tutela ambientale (dalla biodiversità alla chiusura del ciclo produzione-utilizzo-riuso dei beni).

Tali nuove preoccupazioni si collocano entro un quadro sovralocale che deve fare ripensare compiti e prospettive

dell'autonomia. Il Trentino - come del resto le altre realtà regionali - si trova attualmente entro il quadro della integrazione europea e della internazionalizzazione delle relazioni, che rimette in discussione ruoli istituzionali consolidati e vede, accanto a nuove forme di cooperazione, spinte alla competizione tra territori.

Gli osservatori e gli studiosi della riorganizzazione territoriale a grande scala e delle politiche pubbliche hanno definito il processo in corso "governance multilivello". Con tale terminologia si sottolinea come sia in atto una ricollocazione delle responsabilità istituzionali a scale territoriali diverse da quelle consolidate, unitamente al passaggio da sistemi di "government" (autoritativi e *top-down*) a sistemi di "governance" (relazionali e cooperativi, che coinvolgono anche attori non istituzionali).

I confini territoriali che segnano i perimetri delle diverse istituzioni entro sistemi gerarchici (Stato, Regioni, Province, Comuni) non vedono più conterminare ambiti di responsabilità certi entro i quali fornire servizi a utenti che sono anche cittadini-residenti. La mobilità territoriale delle persone, la diversa scalarità dei servizi, l'esternalizzazione di molte funzioni e il ruolo crescente del mercato in ambiti tradizionalmente di competenza del pubblico scombinano l'assetto tradizionale.

Si sta affermando, in breve, un sistema dinamico dove conta sempre più la capacità di affrontare i problemi e di assumersi responsabilità, entro un sistema dialogico e a rete. La scommessa dell'autonomia non riguarda più solo la devoluzione di competenze e poteri entro una logica di sussidiarietà verso il basso, dovendo fare i conti con il ruolo dell'Unione europea e con l'esigenza di riportare talune decisioni dai livelli locali a quelli più elevati o di misurarsi con la capacità del mercato di offrire soluzioni innovative nel campo della mobilità, del commercio, della fornitura di servizi, facendo leva sempre più sulla digitalizzazione e sulla smaterializzazione delle transazioni.

Qualche esempio chiarisce le questioni. La scelta, negli anni '60, di istituire una "Libera Università di Trento" corrispondeva alla preoccupazione di formare una nuova classe dirigente, come bene espresso dalla fondazione della innovativa Facoltà di Sociologia. Negli anni, la statizzazione ha consentito l'ampliamento della offerta formativa, corrispondendo alla domanda del territorio di una pluralità di competenze. Più di recente, l'"Accordo di Milano"¹ ha visto la Provincia farsi carico dell'onere dell'Università. Ma questa, frequentata ormai in maggioranza da allievi provenienti da fuori provincia, non può essere intesa come un semplice "servizio al territorio". L'interesse alla sua presenza risiede quindi nel valore di un centro di ricerca e di formazione di livello superiore. Si tratta di una progettualità ampia, di tipo strategico, che riguarda il ruolo della formazione, della ricerca e dell'innovazione, vale a dire la prospettiva del sistema territoriale locale entro un contesto segnato da relazioni forti con l'esterno.

Altro esempio riguarda l'esigenza di connettersi alle reti di mobilità nazionali e internazionali. Si tratta sia del sistema infrastrutturale del territorio provinciale (che richiede la gestione e la realizzazione di opere di interesse sovralocale) sia dell'accesso a servizi esterni di livello superiore. La partecipazione all'azionariato dell'Aeroporto di Verona va in questa direzione, così come gli accordi con compagnie di autobus che offrono connessioni sovralocali a prezzi contenuti.

In questo quadro si colloca il Gruppo europeo di collaborazione territoriale - GECT - Euregio Tirolo (formalizzato nel 2011), che intende superare i confini intesi come barriere. In modo analogo intervengono gli impegni derivanti dalla Convenzione delle Alpi, dalla Strategia Macroregionale Al-

¹ L'intesa Stato-Provincia autonoma di Bolzano e di Trento, del 30 novembre 2009, in attuazione della legge sul "federalismo fiscale" ha rivisto le modalità del finanziamento delle Province, che si sono assunte alcuni oneri precedentemente a carico dello Stato. In questo quadro, la Provincia autonoma di Trento finanzia l'Università di Trento, che rimane però statale.

pina - EUSALP (Consiglio dell'Unione europea, 2015) e da altre reti di cooperazione, entro le quali si opera in un equilibrio tra competizione e condivisione di strategie, interessi e uso delle risorse. E ancora, la l.p. n. 21 del 2007 regola i rapporti con la Regione Veneto nell'ambito del sostegno ai comuni confinanti, che in diversi casi vedono dotazioni di livello inferiore rispetto a quelli trentini.

In breve, l'edificio dell'autonomia regge solo se è presente un progetto di territorio che vada al di là delle responsabilità di fornitura di servizi nei confronti dei cittadini-utenti entro un preciso ambito spaziale. Le sfide del presente richiedono l'assunzione di nuove responsabilità e la capacità di reinventare ruoli istituzionali e procedure consolidate.

IL TERRITORIO DEL TRENINO

TRA NUOVI TEMI E NUOVI

SGUARDI



Nel lungo percorso dell'autonomia è cambiato il peso delle diverse aree di intervento sia per la perdita di ruolo delle risorse tradizionali sia per l'emergere di nuove modalità di uso delle stesse. È il caso, in particolare, del territorio agricolo, la cui riduzione è stata contrastata dalla capacità di superare le difficoltà connesse alle condizioni morfologiche del territorio montano e alla frammentazione della proprietà grazie alla specializzazione di alcuni settori, in particolare frutticoltura e vitivinicoltura, organizzati entro un sistema a rete di cooperative e consorzi che sostengono i piccoli produttori. Altri esempi riguardano il diverso ruolo delle foreste e dei pascoli, una volta centrali nell'economia montana che, grazie alla capacità di valorizzare le risorse ambientali e paesaggistiche, hanno mantenuto il loro ruolo identitario per le comunità locali e sostengono forme di turismo, inizialmente marginali e ora centrali, di tipo escursionistico, naturalistico e culturale. Si tratta di modalità di fruizione dell'ambiente particolarmente importanti, in quanto si stanno diffondendo a tutto il territorio. È emersa, infatti, la capacità di valorizzare le "risorse deboli" della montagna con processi di "patrimonializzazione" che hanno saputo mettere in luce valori importanti di siti e oggetti (beni culturali "minori", elementi della cultura materiale, siti della Prima guerra mondiale, ecc.) significativi come momenti di narrazione delle identità territoriali sia per le comunità locali sia per i visitatori e i turisti. Anche il turismo invernale, ora particolarmente importante, testimonia di una scommessa vinta. Nelle sue varie fasi - non sempre lineari - è emersa la capacità di valorizzare risorse della montagna fino ad allora poco rilevanti attivando processi di organizzazione e di specializzazione sempre più complessi, che testimoniano della capacità delle valli coinvolte di aprirsi a percorsi di apprendimento collettivo. L'organizzazione di eventi sportivi di livello internazionale testimonia della capacità di operare in rete misurandosi alla pari con gli altri territori, sapendo gestire

aspetti operativi e di comunicazione, assicurando grande visibilità ai territori coinvolti.

Dopo alcuni decenni nei quali l'industria ha svolto un ruolo decisivo nella modernizzazione e nella crescita dell'economia del Trentino, oggi è il terziario, settore composito, che gioca il ruolo maggiore, con punte di eccellenza quanto a capacità di competere e di innovare, grazie anche alla presenza di centri di ricerca e dell'Università, aree di intervento in cui le competenze della Provincia non erano espressamente definite.

Nel campo urbanistico, l'esperienza trentina ha riflesso e in molti casi ha anticipato il dibattito, le soluzioni, le norme di livello nazionale, entro un ciclo che ha visto maturare nuovi approcci e nuove modalità di intervento, la loro sperimentazione, la individuazione di ulteriori soluzioni. Si è trattato, in particolare, della pianificazione a scala provinciale (Il PUP è stato il primo - e a lungo l'unico - piano di livello territoriale in Italia), dell'ampliamento delle aree soggette a tutela del paesaggio e dell'applicazione di procedure pervasive di tutela, del recupero dei centri storici minori, dell'attenzione ai temi ambientali nelle diverse declinazioni (dalla tutela delle specie di flora e di fauna minore, alla istituzione dei parchi naturali e di vari livelli di riserve, alla valutazione dell'impatto ambientale), per giungere alla pianificazione di bacino e alla difesa del suolo.

In questo percorso sono stati peraltro frequenti i momenti di confronto sulla legittimità costituzionale delle norme, sia di quelle della Provincia, che ha sempre ambito ad assumere ulteriori responsabilità, sia di quelle statali. Mentre per le prime si è trattato in genere di interpretare correttamente le competenze dell'autonomia, per le norme nazionali il nodo è stato spesso l'equilibrio tra il potere pubblico di comprimere la libertà della proprietà e lo spazio dell'intervento privato. Ma questo tema, che ha angustiato per decenni gli urbanisti, fautori di un dirigismo spesso al di fuori della portata operativa della Pubblica amministrazione italiana,

appare superato nella fase attuale, nella quale prevale la scelta della cooperazione tra pubblico e privato. Analogamente, l'approccio gerarchico tra le Amministrazioni, tradizionalmente prevalente, vede ora una logica di collaborazione che si attua mediante procedure di co-pianificazione. Per quanto riguarda il sistema normativo delle trasformazioni, i piani urbanistici, da disegno statico nel tempo e rigido quanto a previsioni e prescrizioni, si stanno trasformando sempre più in processi dinamici di pianificazione fondati su quadri conoscitivi sempre più affinati - che forniscono informazioni sui valori e le fragilità del territorio - e su procedure di valutazione che consentono decisioni appropriate e tempestive. Naturalmente molto deve ancora essere fatto in questa direzione, scontando modalità complesse di varianti ai piani di tipo tradizionale. Questo ci riporta alla difficoltà di perseguire quanto le relazioni che accompagnano i disegni di legge promettono sempre: la semplificazione delle norme e delle procedure. Ma, considerando i tempi lunghi del territorio, la fretta non sempre è la via migliore per conseguire risultati stabili nel tempo.

LE SFIDE ATTUALI



Introducendo il poderoso lavoro di un decennio fa sui quarant'anni di autonomia, i curatori Marcantoni, Postal e Toniatti¹ individuavano le sfide imposte dalle nuove condizioni economiche, di collocazione internazionale e di qualità ambientale: *«Oggi le risorse finanziarie della nostra Autonomia, per l'effetto congiunto della crescita abnorme del debito pubblico e delle prospettive del federalismo fiscale, sono destinate a ridursi. Questo significa adottare politiche ancorate a rigorosi criteri di priorità e di selettività a cui non siamo abituati. La globalizzazione e la rabbiosa e crescente competitività, soprattutto da parte dei paesi emergenti, impongono una rapida riconversione del nostro modello economico nel duplice segno della qualità totale e della capacità di reggere un confronto che non ha né confini né zone protette. L'urbanizzazione spinta che per anni ha alimentato lo sviluppo abitativo, turistico, commerciale e industriale ha raggiunto un livello di congestione tale da imporre una svolta a tutto favore della sostenibilità ambientale e sociale».*

Quelle osservazioni, ancora attuali, individuavano con precisione le sfide della qualità dello sviluppo in un territorio alpino ricco di valori naturalistici ma fragile e caratterizzato da una morfologia che lascia poco spazio alle coltivazioni, agli insediamenti, alle infrastrutture. Di qui l'urgenza di impiegare i metodi e gli strumenti della pianificazione, intesa come processo di conoscenza, di previsione, di elaborazione di scenari e di strategie, di valutazione, al fine di pervenire a scelte misurate e condivise.

La riforma istituzionale del 2006, basata su un ruolo strategico e propositivo delle Comunità, ha conseguito risultati parziali. A tale livello era assegnato un compito importante di pianificazione territoriale intesa non come regolazione degli usi del suolo ma quale momento di elaborazione di strategie di sviluppo appropriate alle peculiarità locali, sa-

pendo coordinare le azioni dei diversi attori. L'intento era decisamente diverso da quello dei Piani urbanistici comprensoriali, la cui esperienza si era conclusa nei primi anni '90. Si trattava, in breve, di rafforzare l'autonomia sostenendo la capacità dei territori di tracciare percorsi di sviluppo radicati localmente.

Il quadro attuale fa emergere nuove sfide a scale differenti, da quella locale a quella internazionale, sia di natura organizzativa delle reti infrastrutturali e di localizzazione delle grandi attrezzature, sia di natura regolamentare e di governo dei processi per quanto riguarda questioni quali il cambiamento climatico, la difesa della biodiversità, l'energia, l'acqua, il consumo di suolo. Tutto questo rischia di incentrarsi sul solo livello provinciale, mentre tutte le scale sono coinvolte.

In merito ai temi riguardanti il governo del territorio, si possono fare le seguenti osservazioni. La prospettiva della qualità, sia per quanto riguarda l'assetto insediativo sia relativamente allo spazio aperto e le dinamiche ambientali, richiede capacità di governo dei processi, superando l'attenzione data al piano come quadro di prescrizioni e di opportunità (edificatorie, in primo luogo, che dovrebbero realizzarsi in modo automatico grazie ai meccanismi del mercato), a favore di metodi di intervento coordinati per orientare trasformazioni entro partnership pubblico-privato. Più in generale, l'integrazione tra le politiche di settore (e i relativi piani) va intesa come un processo dinamico, nel quale non possono operare logiche gerarchiche ma devono prevalere modalità cooperative. In particolare, le azioni sul sistema dei servizi pubblici e di interesse collettivo richiede una visione integrata e dinamica, che superi la semplice previsione di dotazioni (la indicazione in cartografia delle aree da destinare alle attrezzature di servizio) per valutare la qualità e le modalità di accesso alle "opportunità urbane". Il territorio provinciale si trova al centro del grande corridoio infrastrutturale di scala europea, per il quale si richiede

non solo la capacità di interagire nel processo di adeguamento, in particolare della linea ferroviaria, ai nuovi flussi di traffico, ma anche di sapere trarre vantaggio da interventi che ridisegnano la geografia continentale quanto all'accessibilità delle diverse regioni coinvolte.

Per quanto riguarda i temi dell'ambiente (contenitore ampio di valori e problematiche che riguardano settori di intervento differenti), su tutto si impone l'emergenza del cambiamento climatico, in connessione con la sicurezza del territorio e degli insediamenti - messa alla prova dai fenomeni meteorologici estremi -, assieme alla disponibilità e all'uso dell'acqua. Emerge quindi il tema dell'energia, quanto a produzione idroelettrica (e ai crescenti conflitti connessi), alla diffusione delle nuove tecnologie (in particolare il fotovoltaico, con i problemi paesaggistici e di occupazione di spazio utile connessi). Relativamente alla difesa della natura, va proseguito il processo di "territorializzazione" della protezione delle specie intervenuto con il Progetto europeo Natura 2000, che mira alla formazione di reti ecologiche a livello sovralocale; infine il tema della biodiversità amplia le dimensioni della responsabilità, coinvolgendo spazi naturali e spazi antropici, in particolare le modalità della produzione agricola.

Tutti questi temi combinano il senso delle competenze proprie dell'autonomia provinciale con il protagonismo delle comunità locali e le politiche e le azioni di governo del territorio.

BIBLIOGRAFIA



- Boato Alessandro, 1967, "L'esperienza urbanistica del Trentino", *Città e Società*, n. 3, maggio-giugno 1967.
- Brighenti Andrea Mubi, 2006, "On Territory as Relationship and Law as Territory", *Canadian journal of law and society - Revue canadienne de droit et société*, August 2006, 21-2, pp. 65-86.
- Brighenti Andrea Mubi, 2013, "Teoria dei territori", *Scienza & Politica*, vol. XXV, n. 48, 2013, pp. 175-183.
- Fedel Paolo, Sembianti Furio, 2011, "L'urbanistica, la pianificazione territoriale e la gestione ambientale", in: Marcantoni, Postal, Toniatti, 2011, *Quarant'anni di autonomia. Vol. III Le politiche del territorio*. pp. 54-81.
- Giuliani Maria Carla (a cura di), 2002, *Indirizzi e criteri generali per la disciplina degli interventi di recupero del patrimonio edilizio montano*, Provincia autonoma di Trento, Giunta, Trento: Print.
- Janes Giambosco, 1976, "L'evoluzione della legislazione urbanistica nella provincia di Trento", *Edilizia popolare*, n. 132, sett-ott. 1976.
- Mancuso Franco (cur.), 1991, *L'urbanistica del territorio: il nuovo piano urbanistico del Trentino*, Calliano (Trento), Manfrini.
- Marcantoni Mauro, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti, 2005, *Trent'anni di autonomia*. Bologna: Il Mulino.
- Marcantoni Mauro, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti, 2011, "Quarant'anni di autonomia: il Trentino del secondo Statuto (1971-2011)", in: Marcantoni, Postal, Toniatti, *Quarant'anni di autonomia*, 3 voll., Trentino School of Management, Milano: Franco Angeli.
- Marcantoni Mauro, Giorgio Postal, 2014, *Autonomia: storia e significati: Trentino e Sudtirolo dal Patto Degasperi-Gruber alla Quietanza liberatoria*. Trento: Provincia autonoma di Trento, Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Trentino School of Management, Lavis, Trento. Provincia Autonoma di Trento, 1968, *Piano urbanistico del Trentino*, Padova: Marsilio.

- Provincia autonoma di Trento, 1982, *La Revisione del Piano urbanistico provinciale, Documento preliminare*, 5 voll. Calliano (Trento): Manfrini.
- Scalet Fabio, 2011, "Rassegna della legislazione ambientale della Provincia autonoma di Trento dal 1972", in: Marcantoni, Postal, Toniatti, 2011, *Quarant'anni di autonomia. Vol. III Le politiche del territorio*, pp. 17-53.
- Scalet Fabio, 2021, *Il cammino istituzionale dell'autonomia trentina dal Secondo Statuto di autonomia del 1971 al 2021*, Idesia, Fondazione Museo storico del Trentino, Trento, 2021.
- Zanon Bruno, 1993, *Pianificazione territoriale e gestione dell'ambiente in Trentino*, Città Studi, Milano.
- Zanon Bruno, 2009, "Trento", in: E. Piroddi (dir. scient. e cur.), A. Cappuccitti (cur.), *Il nuovo manuale di Urbanistica. Lo stato della pianificazione urbana. 20 città a confronto*, Roma: Gruppo Mancosu Editore, pp. 46-65.
- Zanon Bruno, 2011, "Autonomia e pianificazione del territorio", Dossier Quarant'anni di autonomia, Supplemento a *Economia Trentina*, anno LX, n° 2/3, novembre 2011, pp. 50-55.
- Zanon Bruno (coord. scientifico), 2018, *Il governo del territorio in Trentino. Costruire lo spazio di vita della comunità anticipando il futuro*. tsm-step - Scuola per il Governo del territorio e del paesaggio, Trento.

*Un sentito ringraziamento ad Alessandro Moltrer
e a Giuseppe Sevignani per il loro prezioso
contributo su alcuni dei temi trattati.*

Finito di stampare nel mese di giugno 2023
da La Grafica, Mori (Trento)

1971
1972



50° anniversario
II STATUTO
di AUTONOMIA



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Fondazione
Museo storico
del Trentino