

Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente nelle aree montane

Ruolo ed evoluzione della disciplina urbanistica

Il ruolo attuale della pianificazione nei confronti del territorio aperto e della difesa dell'ambiente è il risultato di una evoluzione lunga e non sempre lineare, la cui analisi richiede alcune premesse.

In primo luogo dobbiamo ricordare che le origini dell'urbanistica risalgono al secolo scorso quando, per far fronte alle profonde trasformazioni economiche, territoriali e sociali che la Rivoluzione Industriale stava producendo, si è iniziato ad affrontare i problemi della città con lo specifico strumento del piano. L'urbanistica ha quindi, almeno in parte, il peccato originale di essere nata come un intervento a posteriori teso a sanare i guasti prodotti dallo sviluppo incontrollato ed a rendere efficiente l'organizzazione di città e territori che si sono sviluppati in modo contraddittorio, rendendo disagiata la vita di larghi strati di popolazione e distruggendo risorse naturali.

Le trasformazioni socio-economiche e le modificazioni dell'assetto territoriale conseguenti all'estensione dell'industrializzazione hanno via via interessato nazioni ed aree nuove. Se per un lungo periodo questo ha significato la concentrazione delle attività e della popolazione in zone circoscritte, nelle fasi successive le conseguenze dirette ed indirette delle trasformazioni hanno interessato territori sempre più vasti.

L'impiego del piano ha seguito questo processo di diffusione delle modalità pro-

duktive industriali e dell'allargamento dei territori soggetti alle relative trasformazioni. Attualmente tale strumento viene utilizzato sempre più spesso per affrontare le questioni ambientali delle zone urbanizzate e per gestire i problemi delle aree aperte e di quelle naturali, prive della presenza concentrata dell'uomo e delle sue attività ma che sono soggette comunque a trasformazione, a causa di nuovi usi che producono una crescente pressione antropica.

Da un lato tale impiego del piano appare come una maturazione delle politiche di salvaguardia dell'ambiente, dall'altro testimonia della profondità delle trasformazioni intervenute nei rapporti consueti tra attività umane e territorio, che rende necessaria l'imposizione di nuove norme e di nuovi divieti, oltre all'impiego di risorse pubbliche per garantire equilibri che nelle forme economiche pre-industriali erano in gran parte conseguiti senza interventi particolari.

Per individuare quali sono le potenzialità ed i limiti della pianificazione in tali nuovi impegni nei confronti dell'ambiente è opportuno metterne a fuoco le caratteristiche principali partendo, in modo molto schematico, dalla individuazione degli operatori coinvolti, dello specifico campo di azione, degli strumenti utilizzati.

Gli operatori sono rappresentati in primo luogo dall'amministrazione pubblica che, avendo come compito precipuo quello di perseguire l'interesse collettivo, dispone a tale fine di poteri speciali. Può in particolare definire modalità d'uso dei beni privati (vincoli alla trasformazione degli

immobili, alla edificazione dei terreni, individuazione di aree da destinare a finalità particolari, ecc.) e può acquisire anche forzatamente i beni necessari al conseguimento del pubblico interesse (aree soprattutto). Vi sono poi gli operatori privati, che agiscono generalmente perseguendo un fine particolare; i limiti alle loro azioni devono anch'essi essere individuati dall'ente pubblico (sia con il sistema normativo che con il piano) al fine di evitare interferenze con gli interessi degli altri o con quello dell'intera comunità.

Il campo di azione della pianificazione è il processo di trasformazione del territorio che avviene attraverso operazioni edilizie o che abbiano una rilevanza urbanistica (trasformazione d'uso degli edifici e delle aree).

Lo strumento di intervento è naturalmente il piano, vale a dire un progetto di uso del territorio definito attraverso un sistema di vincoli e di previsioni che opera fondamentalmente attraverso la suddivisione in zone del territorio (*zoning*) ed assegnando a ciascuna di esse delle destinazioni d'uso e degli indici edilizi.

Lo sviluppo dell'urbanistica ha modificato nel corso del tempo il modo di concepire tali ruoli e tali mezzi.

I compiti della amministrazione pubblica hanno interessato nuovi settori di intervento secondo un processo di ampliamento del concetto di interesse collettivo ed hanno inseguito l'allargarsi delle azioni di trasformazione del territorio da parte dell'uomo, che interviene con modi sempre più ampi e profondi.

Anche il campo di intervento si è esteso in fasi successive: l'oggetto primo dell'urbanistica era, come dice lo stesso termine (che suona simile anche in altre lingue), la città, il costruito. I piani si facevano per ampliare l'edificato, per urbanizzare il territorio aperto; il contenuto era, e per gran parte è ancora, definito dal disegno della trama urbana delle vie e delle piazze, dalla disposizione dei volumi edilizi e dalla localizzazione delle attività. Questo ha significato che nel corso dell'Ottocento ed in molte situazioni anche successivamente, il piano corrispondeva alle previsioni edificatorie, alla somma di edifici che doveva

contenere, mentre in seguito si è arricchito di altri contenuti, si è rivolto a oggetti diversi, si è posto nuovi obiettivi.

La pianificazione in Italia

L'esperienza italiana è stata legata in modo particolare ai principi connessi all'intervento strettamente urbano; la legge del 1942, che sta ancora alla base dell'ordinamento vigente, ha istituito una serie di piani che, pur interessando varie scale, pongono come centrale il Piano Regolatore Generale. Esso era destinato nelle intenzioni ai grandi agglomerati urbani, mentre per i piccoli centri veniva definito il programma di fabbricazione, teso ad organizzare l'ampliamento edilizio degli abitati minori.

Dal punto di vista operativo il controllo diretto sulle iniziative edificatorie è stato affidato alla licenza edilizia (poi concessione) che, fino all'approvazione della *legge ponte* nel 1967, riguardava solo gli edifici all'interno dei centri abitati. Le trasformazioni della campagna e del territorio aperto in generale erano considerate trascurabili, prive di particolare interesse; le consuetudini locali avrebbero garantito modalità accettabili di intervento. Per evitare che le aree agricole continuassero ad essere sacrificate all'espansione urbana e ad usi impropri, sono state via via ridotte le possibilità edificatorie, prima dalla citata legge ponte, poi dalla legge 10/77, che ha stabilito indici edificatori modesti.

Per quanto riguarda la scala della pianificazione, solo in tempi abbastanza recenti (dopo l'istituzione delle Regioni, in particolare, quando l'urbanistica ha assunto tempi e modi amministrativi percorribili ed è diventata pratica corrente degli enti locali) ci si è preoccupati di predisporre piani a scala territoriale. Anche questi si sono tuttavia impegnati, lì dove sono stati redatti, a progettare soprattutto gli interventi infrastrutturali, ad affrontare i fenomeni della concentrazione urbana, a soddisfare le esigenze relative alle aree industriali ed ai servizi, più che ad individuare i valori produttivi ed ambientali del territorio aperto ed a normare quindi le aree agricole, quelle boscate, i siti a prevalente carat-



(foto Wolynski)

tere naturalistico. La tradizione di indicare nei piani regolatori le aree circostanti le città ed i centri abitati come zone *bianche*, prive cioè di una lettura attenta dei valori produttivi ed ambientali e conseguentemente di indicazioni specifiche, è stata difficile da superare.

I contenuti della pianificazione sono tuttavia cambiati in modo significativo nel corso del dopoguerra e degli ultimi anni in particolare, riflettendo sia il nuovo assetto territoriale determinatosi nel corso degli anni '70 ed '80, che le nuove esigenze e le nuove consapevolezze.

In tale periodo, conclusa la prima fase di sviluppo dell'economia italiana, gli anni del *boom*, (cui hanno corrisposto grandi spostamenti di popolazione, l'abbandono dell'agricoltura marginale e dei centri abitati posti nelle aree economicamente deboli, la concentrazione in alcune aree del potenziale produttivo e degli addetti), l'intervento pubblico sul territorio ha iniziato ad orientarsi verso il riequilibrio territoriale, il contenimento dell'espansione urbana, il riuso del patrimonio edilizio esistente e delle aree già urbanizzate.

Città, territorio, ambiente

Nel quadro descritto le acquisizioni relative ai valori ambientali hanno riguardato per molto tempo aspetti limitati e metodi di intervento che non sempre hanno trovato un corretto ed efficace rapporto con il piano: la presa di coscienza della complessità del territorio è stato un processo lungo, con molti attori e con fasi alterne (1).

Così è stato per i centri storici (che solo negli anni '70 si è iniziato a difendere nella interezza dei loro tessuti e degli edifici minori), per i beni ambientali, per il patrimonio delle testimonianze della cultura materiale.

Negli anni più recenti si è affermata l'importanza degli aspetti naturalistici e si è re-

(1) Oltre alla nascita di associazioni come Italia Nostra e alle proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, va ricordato a tale proposito il lavoro della «Commissione Franceschini» che, nel corso degli anni '60, aveva delineato un bilancio della situazione della tutela del patrimonio storico ed ambientale italiano, proponendo una riforma della legislazione che non ebbe alcun esito.

cuperato il valore del paesaggio, anche come strumento operativo. In questo ha giocato un ruolo fondamentale la legge Galasso (431/85) che, rovesciando la tendenza alla *deregolamentazione*, ha imposto la salvaguardia di intere categorie ambientali indipendentemente dal loro aspetto estetico ma in quanto beni di fondamentale importanza per le loro caratteristiche intrinseche, vale a dire perché boschi, corsi e specchi d'acqua, rive, zone di montagna, ecc.

Per il paesaggio fin dal 1939 erano in vigore strumenti specifici di tutela, rappresentati soprattutto dalla possibilità di individuare siti di particolare pregio da sottoporre a vincolo per i quali ogni operazione di trasformazione doveva essere specificamente autorizzata, dalla Soprintendenza prima e quindi dagli organi regionali, dopo il passaggio delle competenze a tali amministrazioni (1977).

I valori visivi del territorio dispongono quindi da tempo di una specifica salvaguardia che, benché originariamente riservata a piccole porzioni di eccezionale valore, è stata autorevolmente confermata dalla Costituzione ed ha quindi trovato un fondamento giuridico più forte degli stessi strumenti urbanistici.

La legge «Galasso» ha ribadito l'importanza di tale categoria allargandone il campo di applicazione ed imponendo la redazione di piani paesistici o territoriali con valenze paesistiche, oltre a stabilire modalità corrette d'uso di alcune aree, in particolare il bosco. La pianificazione, che operava in modo parallelo rispetto agli specifici strumenti di tutela del paesaggio, non può più prescindere ora da una lettura del territorio nella sua complessità di elementi naturali e prodotti dall'uomo che devono essere analizzati e normati in modo appropriato.

La crescita della sensibilità nei confronti dell'ambiente è stata segnata da altri importanti momenti istituzionali, come le azioni intraprese dalla Comunità Europea, che ha affermato il principio di prevenire i danni ambientali anziché porvi rimedio successivamente ed ha emanato, nel 1985, la direttiva sulla Valutazione dell'Impatto Ambientale.

maturazione come strumento di intervento articolato, sviluppando l'interazione con la programmazione economica, l'impiego di momenti attuativi specifici (relativi all'edilizia economica e popolare, alle attività produttive, al recupero dei centri storici) e la ricerca della qualità urbana. Il nuovo orizzonte riguarda la qualità ambientale, relativa sia alla città che al territorio aperto.

Quando gli urbanisti (e gli amministratori) sono *usciti dalla città* ed hanno iniziato ad applicare gli strumenti della pianificazione alle aree libere, si sono trovati tuttavia di fronte a problemi nuovi, che non potevano essere affrontati senza l'apporto di professionalità diverse e di un modo nuovo di concepire il piano ed il ruolo della pubblica amministrazione.

La parzialità degli strumenti operativi in vigore, con la prevalenza del controllo sulle trasformazioni, ha costituito forse il problema principale, quello che rende spesso semplici esercitazioni i tentativi di interagire con fenomeni complessi di trasformazione territoriale come l'abbandono delle aree marginali, le modificazioni dei caratteri vegetazionali peculiari, l'uso inappropriato di siti delicati, quello intensivo di beni monumentali, l'eccessiva pressione antropica su zone naturali.

Ci si è trovati di fronte inoltre alla complessa interazione tra sistemi normativi e di programmazione relativi ai diversi settori amministrativi che operano sul territorio. Le foreste, il sistema delle acque, la normativa idrogeologica, le infrastrutture, dispongono di meccanismi normativi autonomi che non sempre è agevole comporre entro un quadro unitario e che spesso operano secondo logiche che entrano in contrasto l'una con l'altra.

Spesso il problema iniziale per gli urbanisti è costituito dalla difficoltà di *vedere* tutti gli aspetti, in particolare quelli naturalistici, cui tradizionalmente la formazione scolastica italiana ha sempre dedicato scarsa attenzione.

Leggere il territorio nelle sue componenti strutturali dal punto di vista geomorfologico, della copertura vegetazionale, delle opere dell'uomo, richiede conoscenze specifiche. Il rispetto della logica natu-

rale e storica dei fattori ambientali e antropici che si incontrano sul territorio richiede, prima ancora che una sensibilità estetica, la capacità di cogliere il fondamento di tali segni.

A questo si aggiungono subito dopo altre difficoltà, di tipo progettuale: è infatti estremamente complesso affrontare con il piano problemi ambientali che non sono controllabili secondo parametri edilizi, che non possono essere rappresentati secondo i consueti strumenti del disegno e che sfuggono alle tradizionali norme urbanistiche.

Tali aspetti inoltre non possono essere salvaguardati secondo schemi di semplice conservazione, che non tengano conto del continuo evolversi del territorio. Il tentativo illusorio di tutelare il paesaggio come fosse un quadro statico si scontra ben presto con le forti tendenze in atto che mostrano come l'uomo, con il continuo riuso del territorio antropizzato, interviene a ridisegnare le trame dei campi, a trasformare le colture, ad edificare nuove aree, a riusare edifici. Ma anche l'abbandono del territorio produce a sua volta modificazioni: degrado delle aree agricole, rimboschimenti spontanei, dissesto idrogeologico e perdita dei valori visivi propri dello spazio presidiato dall'uomo.

Se l'obiettivo è quello di difendere la qualità ambientale di tutto il territorio, non solo di piccole porzioni, di pochi santuari intoccabili, il compito diventa la ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze umane attuali e i cicli biologici, modificando profondamente senso e strumenti della pianificazione.

I problemi della pianificazione delle aree montane

In tale quadro i compiti della pianificazione delle aree montane si pongono con caratteri di particolare rilievo.

La montagna rappresenta in Italia la gran parte del territorio di interesse ambientale, quello con il grado maggiore di naturalità, in cui i ridotti spazi utilizzabili dall'uomo sono soggetti ad usi conflittuali; i caratteri peculiari della montagna sono la fragilità e la delicatezza. L'importanza del-



(foto Wolynski)

le trasformazioni in corso rende urgente la definizione di interventi appropriati.

L'evoluzione socio-economica del dopoguerra ha comportato una modificazione epocale di questi territori, con la crisi dell'economia agricola tradizionale, l'abbandono delle aree sfavorite e degli abitati più disagiati; l'assenza dell'uomo ha fatto a sua volta mancare gli interventi di manutenzione del territorio causando processi di degrado.

Per diversi anni questo è stato il quadro che appariva ineluttabile e senza possibilità di intervento. Alcune esperienze (quella trentina, di cui si parla in seguito, che ha operato attraverso la pianificazione; ma anche quella sudtirolese, che ha agito mediante la salvaguardia del particolare rapporto tra popolazione ed ambiente), hanno dimostrato la possibilità di invertire tale tendenza, assicurando modi di vita attuali anche nelle aree periferiche. Lo sviluppo economico degli ultimi decenni, la diffusione della motorizzazione privata e dei mezzi di comunicazione di massa hanno contribuito a dare nuova vita a molte aree montane.

Il fattore più importante di evoluzione attualmente è il turismo. Tale attività, che vede nella qualità dell'ambiente la risorsa di base, ha rivitalizzato molti insediamenti periferici ma ha modificato le caratteristiche economiche tradizionali delle aree interessate innescando processi accelerati di edificazione, di realizzazione di impianti ed infrastrutture che hanno importanti riflessi sugli equilibri naturali.

La pianificazione delle aree montane deve quindi affrontare un quadro articolato, dominato dalle caratteristiche ambien-

tali: valori paesistici e naturalistici ma anche fragilità e rischio.

Dal punto di vista delle attività umane, accanto al permanere di aree di disagio sociale, vi è l'accelerata trasformazione degli insediamenti, la realizzazione di opere ed infrastrutture, l'intenso e concentrato sviluppo delle stazioni turistiche.

Assieme alla preoccupazione tradizionale di programmare interventi tesi a frenare l'esodo delle zone marginali, ad incentivare lo sviluppo, a realizzare servizi e strutture civili, si pone sempre più, e non solo per le zone di più intensa evoluzione turistica, il compito problematico di garantire la sicurezza e di realizzare un attento controllo della compatibilità delle tendenze in atto.

L'esperienza trentina

L'esame delle caratteristiche principali dell'esperienza trentina consente di verificare nello specifico alcuni dei temi descritti. Va ricordata tuttavia la *specialità* che caratterizza tale provincia, assieme a quella di Bolzano, nel quadro istituzionale italiano: a tali amministrazioni spettano pressoché tutte le competenze relative all'ambiente e al territorio.

Nel dopoguerra il Trentino era caratterizzato da situazioni di forte disagio: crisi dell'economia agricola tradizionale, carenze infrastrutturali, debolezza del sistema industriale. L'evoluzione del territorio è stata rapida ed ha comportato modificazioni profonde, soprattutto perché è venuto a mancare il rapporto stretto tra attività della popolazione e risorse agro-forestali. Mentre diminuiva l'occupazione agricola e venivano abbandonate le terre marginali, si favoriva la realizzazione dei grandi sistemi di sfruttamento idroelettrico e si cercavano alternative occupazionali.

Con il piano urbanistico provinciale, nel corso degli anni '60, si è avviata un'esperienza unica in Italia, quella di impiegare la pianificazione a grande scala, basata su una attenta lettura del territorio dalla quale fare emergere sia le indicazioni per l'uso delle risorse ambientali che i modi per la loro salvaguardia.

Le proposte più significative del PUP

erano quelle di frenare lo spopolamento delle aree marginali, conseguente alla crisi dell'agricoltura, attraverso la creazione di occasioni di lavoro nelle vallate (industrializzazione diffusa) e di servizi ed opportunità sociali (urbanizzazione della campagna).

Le potenzialità del ruolo del turismo nell'economia trentina sono state individuate con precisione, percependo il valore dei laghi alpini, dei grandi scenari dolomiti, delle possibilità di uso ricreativo di molte aree.

La salvaguardia dei valori ambientali è stata perseguita attraverso vari strumenti. In primo luogo la tutela del paesaggio è stata estesa ad ampi territori, modificando sostanzialmente il significato della legge del 1939; in assenza di pianificazione locale il controllo dello sviluppo è stato affidato ad un esame caso per caso delle trasformazioni, soprattutto edilizie.

Un'altra previsione è stata quella dei parchi naturali, per i quali sono state previste tuttavia delle norme non rigidissime e che hanno dato, sostanzialmente, ampia discrezionalità alla Giunta provinciale.

Tale quadro uscito dal piano provinciale è rimasto in vigore per vent'anni, arricchito via via dalla formazione dei piani locali, a scala comunale o comprensoriale.

Sono stati anni di intensa trasformazione del territorio: lo sviluppo industriale, edilizio e turistico è avvenuto in Trentino in questo periodo, all'interno quindi del disegno del PUP (2).

(2) Un confronto tra l'esperienza trentina e quella della provincia di Bolzano è stata bene riassunta nei seguenti termini: «In provincia di Trento si è perseguito, nei fatti e nei modi, un modello di sviluppo fondato sulla «industrializzazione» (sia produttiva che turistica, con conseguente potenziamento sia commerciale che terziario) e sull'«urbanizzazione» (sia dei centri primari che secondari). Al contrario in provincia di Bolzano si è perseguito un modello di sviluppo «anti-industriale» e «anti-urbano», puntando ad uno sviluppo equo-potenziato e diffuso, fondato sulla difesa dell'agricoltura e sulla conservazione del popolamento di montagna, sul sostegno a gestione familiare e sulla conservazione del terziario «diffuso e compatibile». S. Bassetti, «Legislazione urbanistica e governo del territorio in Trentino e in Alto Adige: due esperienze a confronto», *Turris Babel*, n. 16, marzo 1989, p. 40.



(foto Wolynski)

Quale è stato l'impatto sull'ambiente e quale ruolo ha giocato la pianificazione?

Certamente i fenomeni sono stati di grande rilievo: l'estensione delle aree urbane, del sistema delle infrastrutture, la riduzione dell'agricoltura ad un territorio ristretto ed estremamente specializzato ed attrezzato, lo sfruttamento intensivo di alcune risorse naturali (porfido); vi è stato per converso l'abbandono delle aree marginali, specie quelle intermedie tra il fondovalle e le aree montane dove si è sviluppato un turismo sempre più segnato da esigenze di attrezzature territoriali. Altre modificazioni ambientali hanno avuto luogo, meno visibili ma altrettanto importanti, relative alla qualità delle acque e dell'aria.

La pianificazione ha avuto un ruolo contraddittorio in tali trasformazioni; possiamo dire che in Trentino si è pianificato molto ma che si è governato poco il territorio. Spesso i piani non si sono basati sulla lettura delle risorse ambientali, hanno preso atto delle tendenze, delle spinte economiche e le hanno legittimate, non tenendo

conto dell'impatto, locale o a scala più ampia, prodotto.

Basterà ricordare il dimensionamento residenziale di alcuni centri turistici, cui non faceva riscontro nè la verifica delle esigenze nè la reale possibilità dell'ambiente di tollerare le presenze previste.

Le aree naturali inoltre non sempre sono state difese in modo adeguato. Ad esempio il bosco ha costituito una riserva di territorio pubblico per i più svariati usi: dalla localizzazione dei parchi gioco, dei campi da calcio, dei campi da golf, alle lottizzazioni per villette turistiche. Naturalmente le piste da sci e gli impianti di risalita hanno interessato quasi sempre terreni boscati ⁽³⁾. In questo il mancato raccordo tra la pianificazione e i meccanismi di tu-

⁽³⁾ «Gli impianti sciistici interessano in totale una superficie di circa 1600 ettari, costituita per ben 600 ha da boschi e per il resto quasi esclusivamente da pascoli», Provincia Autonoma di Trento, Assessorato al territorio, ambiente, foreste, *Rapporto sullo stato dell'ambiente 1989*, Trento, 1990, p. 84.

tela delle aree a vincolo idrogeologico ha significato, almeno in alcuni casi, l'innescio di operazioni di degrado e la realizzazione di iniziative poco equilibrate sotto il profilo territoriale, come le stazioni sciistiche in quota.

Quello della mancata considerazione delle caratteristiche ambientali ha comportato anche la realizzazione di opere in situazioni di rischio. Oltre a rammentare la tragedia di Stava, vanno menzionati i molti casi in cui l'ente pubblico deve intervenire a rendere sicure aree che, se non fossero utilizzate con usi magari puntuali ma stabili, sarebbero potute rimanere allo stato naturale.

Negli anni più recenti la situazione generale della pianificazione e della normativa è cambiata. Dal 1987 è in vigore il nuovo Piano urbanistico provinciale, che non si propone più di stimolare lo sviluppo senza considerazione per la qualità, essendo orientato a gestire e riqualificare quanto già realizzato, all'interno di un quadro di equilibrio ambientale, economico e sociale.

Il nuovo piano provinciale è basato su tre sistemi: quello ambientale, quello insediativo e produttivo, quello infrastrutturale. Ciascun sistema legge e norma una serie di aspetti; quello ambientale in particolare opera una analisi dettagliata dei fenomeni naturali e delle presenze culturali, recependo le prescrizioni della legge Galasso e prescrivendo gli interventi necessari alla difesa dei valori individuati e alla sicurezza del territorio.

Altre leggi sono state approvate in seguito al fine di tutelare aspetti specifici, quali i biotopi, per dare avvio alla gestione e alla pianificazione dei parchi naturali, per valutare l'impatto ambientale delle opere più significative.

Tale nuovo quadro disegna una situazione complessa, sempre più normata, anche con leggi improntate a principi diversi. La procedura della Valutazione dell'Impatto Ambientale intende assicurare il coordinamento tra tali indirizzi differenti, basandosi su un sistema valutativo articolato, fondato non solo sull'analisi e la stima degli impatti singoli, ma anche sulla considerazione dei loro effetti cumulativi.

Tuttavia anche tale procedura, che opera esaminando progetti singoli, non coglie le soglie di crisi ambientale a scala territoriale, la cui individuazione è compito preciso della pianificazione.

I nuovi compiti della pianificazione

I nuovi compiti della pianificazione nella difesa dell'ambiente delle aree montane possono essere definiti come la ricerca di un equilibrio dinamico tra i diversi fattori che interagiscono ed entrano in conflitto. Il piano urbanistico, che non rappresenta più il solo strumento di governo del territorio, deve definirsi sempre più come *piano dei piani*, provvedendo a raccordare i diversi sistemi normativi e provvedendo a fornire un quadro delle compatibilità delle diverse esigenze e dei diversi modi di intendere i valori ambientali.

Dal punto di vista metodologico i nuovi caratteri della pianificazione dipendono dalla assunzione che tutto il territorio ha delle qualità che devono essere lette e tutelate. L'interazione con gli strumenti normativi, di piano e di programmi di settore costituisce un elemento indispensabile sia nella fase analitica che in quella della progettazione, che sempre più deve operare attraverso strumenti di intervento specifici.

Il compito più rilevante (e peculiare) del piano rispetto agli altri strumenti appare quello della determinazione, alla scala adeguata, delle soglie di crisi ambientale. Questo significa la capacità di individuare, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, i limiti all'uso delle risorse, alla possibilità di urbanizzare ed attrezzare le diverse aree. Ad esempio nelle zone turistiche questo comporterà il freno allo sviluppo indifferenziato e l'individuazione di strumenti di intervento per gestire una nuova fase di *sviluppo senza crescita*. Si dovrà operare in termini di qualità invece che di quantità e si dovranno affrontare nuovi problemi; basti citare il soddisfacimento delle esigenze abitative della popolazione residente che si trova in concorrenza in un mercato ormai a scala internazionale.

Per quanto riguarda la pianificazione delle aree naturali il problema non sarà

quello tradizionale della decisione della destinazione d'uso di territori che, al contrario, hanno già un assetto definito e da difendere, ma quello di normare i comportamenti dell'uomo, precisando le modalità di fruizione di risorse fragili.

Dal punto di vista dei contenuti i compiti appaiono quindi sempre meno quelli dello stimolo allo sviluppo e sempre più quelli della gestione dell'esistente. Questo non significa naturalmente il blocco di qualsiasi attività: al contrario le esigenze di riqualificazione delle aree urbanizzate, di adeguamento delle reti infrastrutturali, di recupero ambientale impongono nuovi e gravosi compiti. La novità consiste nel rivolgere le previsioni di intervento *pesante* verso i territori già interessati dall'intervento umano e che richiedono operazioni di rifunzionalizzazione, di riuso, di riqualificazione.

La progettazione di tali interventi impone inoltre la verifica rigorosa a livello territoriale delle effettive esigenze e dei prevedibili impatti, onde evitare il rischio del *gigantismo* che si è manifestato negli ultimi tempi nella realizzazione di opere, soprattutto stradali, finalizzate a risolvere problemi lasciati irrisolti troppo a lungo. In tali progetti i problemi ambientali sono affrontati con ulteriori opere aggiuntive: per i tracciati stradali la soluzione è individuata sempre nelle gallerie, quella del trasporto di massa in aree urbane in costosi sistemi ferroviari (proposti anche per Madonna di Campiglio), quello della congestione delle aree sciabili in impianti di risalita sempre più potenti.

Accanto a tali questioni rimane sempre quella della rivitalizzazione delle aree marginali, per le quali è necessario prevedere interventi finalizzati ad assicurare la vivibilità dei centri minori e ad individuare nuove possibilità di uso delle risorse del territorio, che siano compatibili con gli specifici aspetti ambientali e che tengano conto dell'evoluzione dei valori. Pensiamo alle aree naturali, ma anche al patrimonio edilizio storico abbandonato, ai molti segni della attività dell'uomo che formano il paesaggio antropico, di particolare bellezza nelle aree montane.

La salvaguardia dell'ambiente di montagna in tutta la sua complessità di attributi naturali ed antropici appare quindi un impegno particolarmente gravoso, al quale la pianificazione può rispondere solo se riesce a raccordare le diverse competenze ed i diversi strumenti settoriali di intervento.

Questo significa affrontare il conflitto che sta emergendo tra le opposte opzioni, naturalistiche e conservazionistiche da un lato e produttivistiche dall'altro, che mettono in contraddizione i valori naturali e paesaggistici con l'uso intensivo del territorio ma a volte anche con le stesse attività tradizionali: urbanizzazione, usi turistici ed anche regimazione dei corsi d'acqua, viabilità forestale, recupero poco accorto dei manufatti storici.

Bruno Zanon
Dipartimento di Ingegneria
Civile ed Ambientale
Università degli Studi di Trento