

Pianificazione locale “ma non comunale” nelle Terre Alte italiane

Richard Zublena

Dottore in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale, Politecnico di Torino

Introduzione

Quando si parla di Terre Alte si fa riferimento a quei territori montani che caratterizzano alcune realtà italiane. La montagna del Belpaese esprime una realtà complessa, che non si lascia imbrigliare entro semplici schemi interpretativi né gestire con facili retoriche. Una specificità che occorre imparare a conoscere e pianificare con grande intelligenza, in quanto da essa stanno nascendo, sempre di più, percorsi di sviluppo innovativi.

Le Terre Alte italiane costituiscono oggi un ambito territoriale peculiare. I territori montani possono essere definiti come porzioni di superficie terrestre fortemente connotate dal punto di vista fisico-geografico. Ma non solo. È evidente che la peculiarità di queste realtà, quali ambiti di riflessione e azione politica, dipende anche dal fatto che si tratta di contesti connotanti rispetto ai processi di sviluppo che in essi si realizzano (modi di vivere e produrre). In montagna si localizzano preziose risorse minerali e naturali, indispensabili per alimentare lo sviluppo alla diverse scale territoriali. A livello globale, per esempio, le Terre Alte forniscono preziosi “meccanismi regolatori” dell’equilibrio ecosistemico, mentre a livello regionale rappresentano importanti leve di competitività e sostenibilità.

Dal punto di vista prettamente politico-amministrativo (sia europeo che nazionale), le Terre Alte sono invece ancora associate alla rappresentazione di “territorio svantaggiato” verso cui indirizzare misure speciali di intervento per risolvere problematiche come lo spopolamento delle borgate, la marginalizzazione socio-economica, la tutela delle minoranze linguistiche, la perdita delle biodiversità, l’impoverimento culturale e paesaggistico, gli effetti negativi del cambiamento climatico.

Di conseguenza, risulta essere fondamentale conoscere e pianificare nel migliore dei modi (con grande intelligenza e strategia) queste fantastiche e imprescindibili realtà territoriali. Detto questo, il primo passo da fare è quello di ascoltare i bisogni delle Terre Alte e guardare la montagna con occhi nuovi. Successivamente, occorre attivare la partecipazione e definire azioni di sviluppo che siano fortemente condivise e strategiche.

La complessa realtà delle Terre Alte italiane

Realtà come la Regione Autonoma Valle d’Aosta, la Provincia Autonoma di Bolzano e la Provincia Autonoma di Trento, rispecchiano pienamente l’identikit appena esposto. Ma vi sono buone ragioni per collegare a questi un ulteriore caso di studio, rappresentato dalle Terre Alte piemontesi delle Province contermini la Valle d’Aosta: ciò col fine di confrontare Terre Alte sia a Statuto speciale che a Statuto ordinario.

L’analisi comparativa fra tali realtà, che tra spunto dal lavoro di ricerca svolto in occasione della Tesi di Laurea Magistrale, è stata sviluppata con riferimento ad alcuni profili tematici delle loro caratteristiche territoriali, storico-politiche, demografiche, economiche ed al rispettivo quadro legislativo e della pianificazione.

La chiave di lettura praticata considera l’approccio strategico come requisito fondamentale nella gestione delle Terre Alte.

Il metodo di lavoro ha richiesto una grande raccolta di dati e informazioni di base, oltre all'utilizzo di un metodo analitico chiaro nel suo impianto di fondo ma sufficientemente flessibile per essere adattato, laddove necessario, in corso d'opera.

In prima approssimazione, ciò che emerge dalla comparazione è una significativa differenza tra le realtà valdostana e quelle appartenenti al Trentino-Alto Adige, con riferimento alla capacità che, a differenza della Valle d'Aosta, queste ultime dimostrano nel praticare una attenta valorizzazione della propria realtà territoriale.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta (RAVA) risulta essere davvero poco esplicita in materia di linee strategiche. O meglio, leggendo il Piano Territoriale Paesistico (Lr 13/1998), si possono riscontrare svariate strategie davvero importanti e attente, purtuttavia non vengono sfruttate e messe in pratica. Il fenomeno più evidente è quello legato all'adeguamento dei PRG valdostani alla legislazione urbanistica (Tab. 1.1. e Tab. 1.2.) che, passati ben 18 anni, non è ancora arrivato a compimento. Ne deriva una certa criticità legata al fatto che, quando si sarà raggiunto tale risultato, i PRG valdostani si confronteranno con una Legge Urbanistica Regionale (LUR) e un Piano Territoriale Paesistico (PTP) di ormai vent'anni e quindi, molto probabilmente, da revisionare.

Diversamente, la Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), pur avendo un Piano Provinciale del 1995 e una Legge Urbanistica Provinciale del 1997, è stata in grado di aggiornare e adeguare i propri PUC (Tab. 1.1. e Tab. 1.2.) in un breve arco temporale. Oggi, dopo circa 20 anni, è pronta a rinnovare la propria Legge Urbanistica Provinciale scrivendone una nuova che riunisce in un unico testo giuridico le tematiche dell'urbanistica e del paesaggio. Oltre all'Alto Adige, anche il caso del Trentino si differenzia in maniera positiva rispetto a quello valdostano. Infatti, il governo del territorio della Provincia Autonoma di Trento (PAT), risulta essere composto da numerosissime linee strategiche innovative che, fortunatamente, vengono messe in pratica; di conseguenza, come la PAB, anche la PAT governa il proprio territorio con strumenti innovati e leggi innovative (nuove leggi urbanistiche, Comprensori, Comunità di Valle, Pianificazione di Settore, PTC, etc.).

Se ci si riferisce dunque alla pianificazione delle Terre Alte in Italia, le Province Autonome di Trento e Bolzano rappresentano senz'altro due realtà all'avanguardia in materia di governo del territorio e approccio strategico di medio e lungo termine.

	Stato di aggiornamento degli strumenti urbanistici				
	ante 1990	1991-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2016
RAVA	10,8%	20,3%	4,1%	18,8%	46,0%
PAB	0,0%	31,1%	32,8%	21,6%	14,6%
PAT*	0,0%	6,7%	8,4%	18,0%	56,2%
PAT**	0,0%	3,5%	15,8%	14,0%	66,7%

PAT* & PAT:** in questa voce vengono considerati tutti i Comuni della PAT al netto di quelli definiti "di nuova generazione" (10,7%) ottenuti dalle "fusioni di Comuni" (appartenenti alla voce PAT**) che non possiedono un PRG univoco, bensì utilizzano, a loro discrezione, gli strumenti urbanistici dei Comuni appartenenti alla precedente suddivisione amministrativa.

Tab 1.1 - Stato di aggiornamento degli strumenti urbanistici della RAVA, della PAB e della PAT.

(Fonte: elaborazione propria su dati della RAVA, della PAB e della PAT)

Stato di adeguamento degli strumenti urbanistici ai Piani sovraordinati		
	<i>Fase di stallo/inizio lavori</i>	<i>Adeguati e vigenti</i>
RAVA	35,1%	64,9%
PAB	0,0%	100,0%
PAT*	19,6%	69,7%
PAT**	22,8%	77,2%

PAT* & PAT:** in questa voce vengono considerati tutti i Comuni della PAT al netto di quelli definiti "di nuova generazione" (10,7%) ottenuti dalle "fusioni di Comuni" (appartenenti alla voce PAT**) che non possiedono un PRG univoco, bensì utilizzano, a loro discrezione, gli strumenti urbanistici dei Comuni appartenenti alla precedente suddivisione amministrativa.

Tab 1.2 - Stato di adeguamento degli strumenti urbanistici della RAVA, della PAB e della PAT ai Piani sovraordinati. (Fonte: elaborazione propria su dati della RAVA, della PAB e della PAT).

Imparare dal caso della Provincia Autonoma di Trento

A partire dalla Lp 3/2006 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino" in Trentino vi è stato un significativo trasferimento di funzioni dalla Provincia ai Comuni, delineando in tal modo un nuovo assetto dei rapporti istituzionali, ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Uno degli aspetti fondamentali di questa riforma istituzionale concerne la previsione, per l'esercizio associato delle funzioni amministrative comunali, di una suddivisione territoriale e la conseguente costituzione delle Comunità di Valle (Fig. 1.1.), quali enti pubblici locali a struttura associativa dotati di autonomia statutaria.

Come indicato al Capo V della Lp 1/2008 "Legge Urbanistica Provinciale", ogni Comunità di Valle ha il compito di dotarsi di un Piano Territoriale di Comunità (PTC), quale strumento di pianificazione del territorio della comunità stessa con il quale sono definite, sotto il profilo urbanistico e paesaggistico, le strategie per uno sviluppo sostenibile del rispettivo ambito territoriale, nell'obiettivo di conseguire un elevato livello di competitività del sistema territoriale, di riequilibrio e di coesione sociale e di valorizzazione delle identità locali, nella cornice delle funzioni riservate alla comunità dalla Lp 2/2006. Ovviamente, ogni PTC deve definire ed articolare i propri contenuti in funzione degli obiettivi identificati dalla Lp 5/2008 "Piano Urbanistica Provinciale".

Un interessante esempio di questo *modus operandi* è rappresentato dalla Comunità di Valle Alta Valsugana e Bernstol (CV04), che costituisce il caso più avanzato rispetto alla stesura del PTC (e quindi di adeguamento alla riforma urbanistica) a differenza delle altre 15 Comunità che procedono con piani stralcio.

Dal punto di vista territoriale, la CV04 coincide con la parte occidentale della Valsugana e comprende le aree turistiche dei Laghi di Levico e Caldonazzo, la Valle dei Mocheni (Bernstol in lingua mochena) e la parte meridionale della catena del Lagorai. In materia di pianificazione del territorio, questa Comunità di Valle è stata suddivisa in cinque ambiti istituzionali caratterizzati da medesime entità territoriali e caratteri di omogeneità, quali: Pinetano, Vigolana, Laghi, Valle dei Mocheni e Pergine Valsugana.

Una realtà che è composta, ulteriormente, da 18 Comuni tutti di piccole dimensioni ad eccezione dei due centri principali, Pergine Valsugana e Levico Terme.

Il titolo del PTC di questa Comunità di Valle "Alta Valsugana e Bernstol: sorgente d'identità e strategie di sistema" bene sintetizza i contenuti e l'impostazione di questo strumento di pianificazione paesaggistica strategica, a definizione delle condizioni ideali per ripensare e sviluppare il territorio e, al tempo stesso, di forte supporto ai piani di regolazione locale.

Il processo avviato dalla CV04 è la concretizzazione di un confronto partecipato della Comunità e analisi del territorio, attuato dal 2010, che ha visto susseguirsi l'approvazione di vari progetti e documenti, mettendo in evidenza peculiarità e criticità di un territorio variegato e complesso. Nel giugno del 2015, con la sua adozione, vi è stata la vera concretizzazione del PTC che ha messo in campo un processo conoscitivo e di consapevolezza delle valenze territoriali e paesaggistiche, per individuare le identità forti di un territorio come elementi fondanti la costruzione di processi strategici integrati di lunga visione, di ripensamento e rigenerazione sostenibile delle opportunità di questa Comunità di Valle. Come afferma l'Arch. Marcello Lubian¹ "il piano costituisce di fatto un punto di partenza per avviare la collaborazione tra aree che hanno storie e caratteristiche diverse, ma che proprio sulle loro differenze trova la sua ricchezza".

Il Piano si propone di indicare scenari e fornire strumenti per la creazione di condizioni ottimali per la valorizzazione di molteplici risorse che il paesaggio e l'ambiente dell'Alta Valsugana sono in grado di offrire, fornendo contemporaneamente indicazioni, indirizzi e strumenti forti per una rimodulazione più consapevole dello sviluppo.

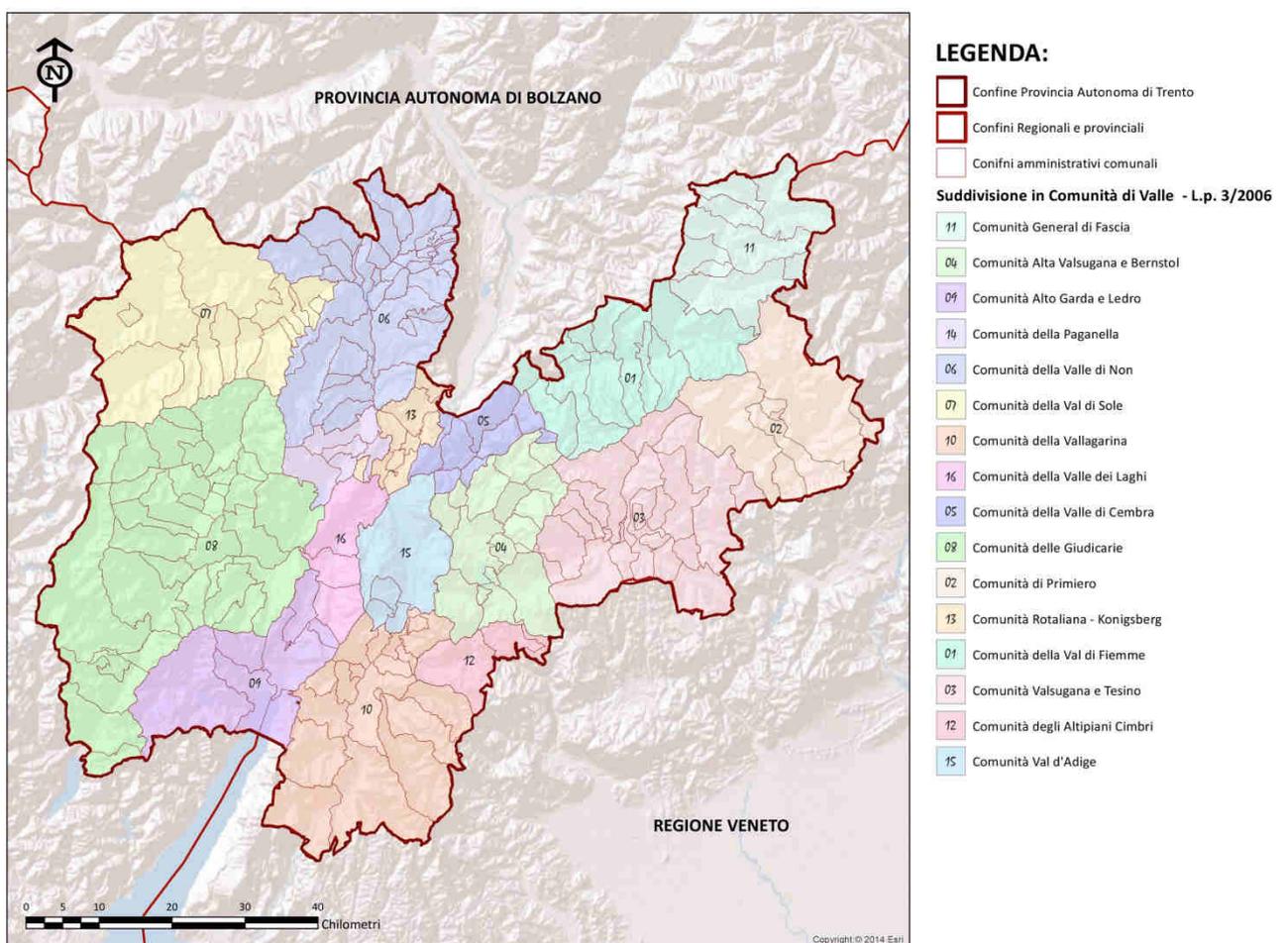


Fig. 1.1. – Suddivisione amministrativa della PAT in Comunità di Valle in seguito alla Lp 3/2006 (Fonte: R. Zublena 2016)

¹ Arch. Marcello Lubian; membro del "Gruppo di Lavoro che ha predisposto il PTC dell'Alta Valsugana e Bernstol 2014-2015"; Coordinamento e consulenza generale.

Sempre in accordo con l'Arch. Marcello Lubian, *“il PTC della CV04, che si pone come strumento paesaggistico di visione strategica ed indirizzo, non vuole costituire un ulteriore sovraccarico al quadro normativo di regolamentazione per parametri ed indici già esistente nei piani locali e provinciale, ma vuole costituire una norma di contenuto e sostanza che guida e indirizza i processi di riqualificazione dei paesaggi dell'Alta Valsugana e Bernstol. Il quadro normativo, infatti, si compone di norme generali e snelle, organizzate per temi dei sistemi paesaggistici in diretta coerenza alla quattro azioni di piano. Definiscono i criteri di indirizzo, che saranno valido strumento per i diversi amministratori per programmare con maggiore consapevolezza e visione le scelte del territorio e l'applicazione dei vari parametri di regolamentazione”*.

Ne consegue che è mediante la consapevolezza e conoscenza dell'intero territorio che si possono costruire norme che hanno lo scopo di definire le nuove progettualità del paesaggio, facilitando la nascita di un asse collaborativo e di progettualità tra istituzioni, imprese e professionisti, integrato al valore paesaggistico del territorio per un sviluppo più sostenibile.

Il caso del Trentino rappresenta una buona pratica dalla quale prendere spunto. La Provincia Autonoma, grazie alle Comunità di Valle, sarà in grado di migliorare i rapporti tra le comunità e il territorio interessato, valorizzando la pluralità degli attori locali nell'impegno di promuovere uno sviluppo sostenibile, competitivo e rispettoso delle specificità dei singoli territori. Tutto questo, favorendo uno snellimento dell'apparato provinciale, politiche di governo del territorio più condivise e una maggiore razionalizzazione nella gestione delle risorse.

Prospettive per il territorio della Valle d'Aosta

Le buone pratiche suggerite dal modello in atto in Trentino, suggeriscono alcune ipotesi operative che, con i dovuti aggiustamenti, potrebbero trovare attuazione nella Regione Autonoma Valle d'Aosta, ove le Unités des Communes Valdôtaines (Fig. 1.2.), potrebbero redigere i diversi *“Plan Territorial d'Unité”* (PTU) che rappresenterebbero quello strumento di pianificazione locale paesaggistica e strategica che, in coerenza con il PTP 2.0 e la LUR 2.0, andrebbe a definire le condizioni ideali per un ripensamento complessivo del territorio e, al tempo stesso, supporterebbe i Comuni valdostani nella realizzazione dei propri strumenti di regolazione comunale. Grazie al PTU, ogni Unité metterebbe in campo un ulteriore processo conoscitivo e di consapevolezza delle valenze territoriali e paesaggistiche, con lo scopo di individuare quelle identità forti di un territorio come elementi fondanti la costruzione di processi strategici e integrati di lunga visione, di ripensamento e rigenerazione sostenibile delle opportunità di ogni singola Unités des Communes Valdôtaines.

Nello specifico si tratterebbe di una sorta di depotenziamento del livello comunale (oggi caratterizzato da difficoltà operative) con lo scopo di costruire strategie di filiera intercomunali: un obiettivo complesso da perseguire ma assolutamente coerente al profilo di riordino amministrativo intrapreso dalla legislazione nazionale.

Pur tuttavia va considerato che, nel contesto delle piccole realtà valdostane, tale decentramento di responsabilità amministrative potrebbe assumere caratteri di criticità anche se, contemporaneamente permetterebbe loro di progettare con maggiore autonomia il proprio futuro, in tal modo interpretando, in parte, anche quell'aspettativa autonomistica della società valdostana e delle sue vallate che emerge a livello locale..

Si potrebbe dunque introdurre un'ottica di "livello locale ma non comunale" che permetterebbe anche il superamento dell'"urbanistica comunale" con il concetto di pianificazione locale.

Con una popolazione di 128.298 abitanti residenti e 61.457 famiglie, la Valle d'Aosta è la più piccola regione italiana eppure registra dinamiche in forte crescita: è arrivato il momento di interpretare in maniera propositiva tali tendenze, riorganizzando e innovando il governo del territorio.

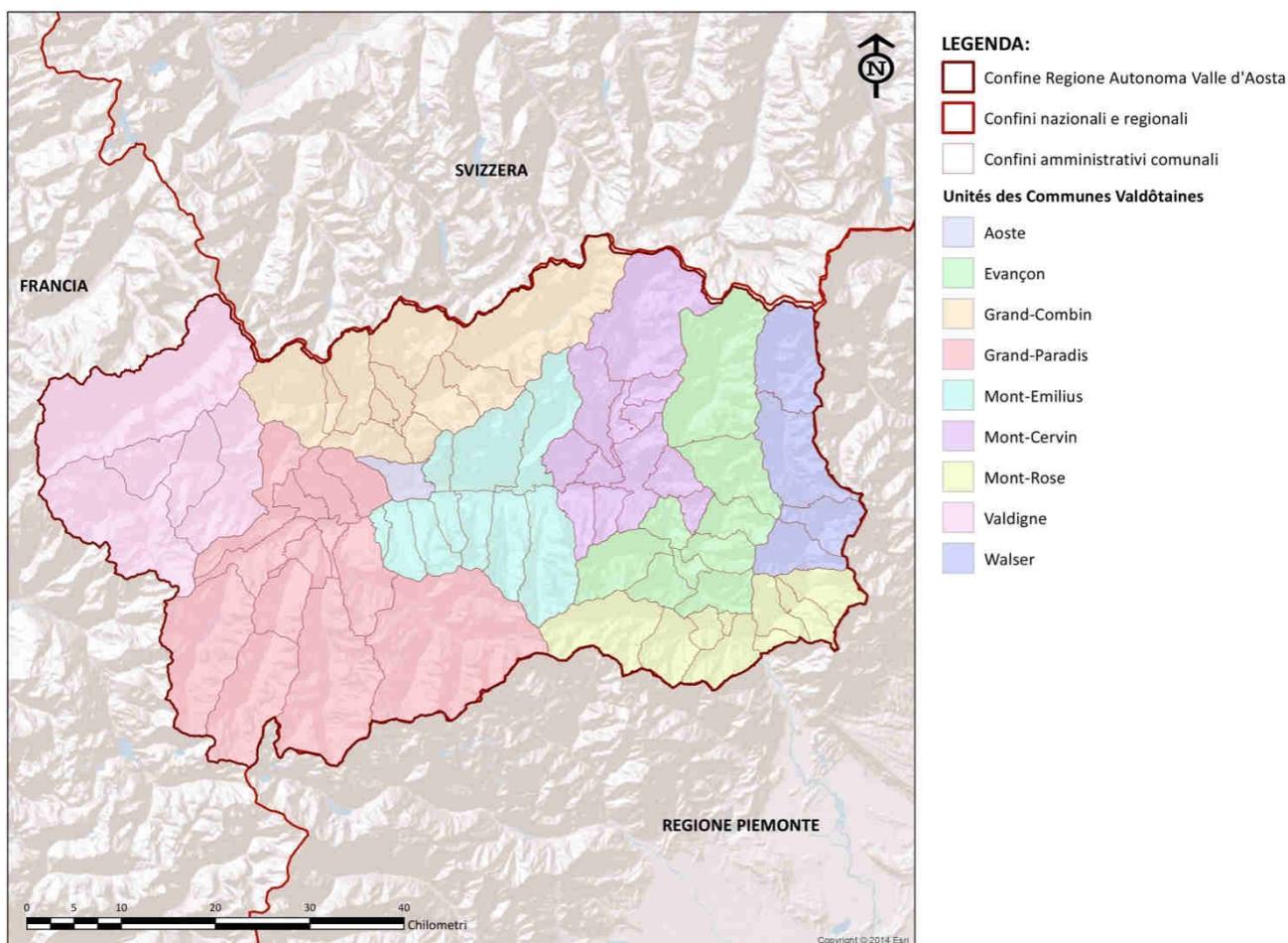


Fig. 1.2. – Suddivisione amministrativa della RAVA in Unités des Communes Valdôtaines (denominate fino al 2014 "Comunità Montane") in seguito alla Lr 6/2004 (Fonte: R. Zublena 2016).

Riferimenti

Zublena R. (2016), *Pianificare a scala territoriale e urbanistica nelle Terre Alte. Quattro territori a confronto*, Tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale del Politecnico di Torino, Relatore: Prof. Carlo Alberto Barbieri, Correlatore: Prof.ssa Grazia Brunetta.