

## Il coraggio delle scelte

di Arturo Minelli

L'architetto Lucci ed il professor Salami, presentando la relazione generale e gli orientamenti per il Piano Territoriale Comprensoriale della Valle Canonica, premettono, constatazione insieme amara e polemica, una citazione di Leonardo Ricci: "...piani, piani e ancora piani. Senza capire che un piano deve poter contare fin dall'inizio su una volontà politica che lo realizzi. Inutile fare piani se poi le amministrazioni li mettono nel cassetto...".

La legge n. 1102, istitutiva della Comunità Montana, prevede infatti che le Comunità si dotino di una programmazione che determini da un lato il modello di sviluppo socio-economico e dall'altro, ma in modo integrato e non distinto, il contemporaneo modello di sviluppo territoriale.

Il disposto legislativo è sicuramente frutto del pensiero politico dei primi anni settanta, quando era largamente condivisa l'opinione che lo sviluppo del Paese dovesse rispondere a definiti ambiti di programmazione socioeconomica e quindi territoriale; per questo gli Enti sovracomunali, tra essi le Comunità Montane, si trovano affidato dal legislatore nazionale un compito così complesso ed insieme qualificante.

Il successivo svolgersi delle cose politiche ha certamente appannato questo disegno di un'autonomia locale che si programma, pur in armonia con il disegno più generale degli Enti a responsabilità più ampia.

Al punto che, oggi, tramontato da qualche anno il disegno di una organica programmazione dello sviluppo, e con esso forse le illuministiche aspettative di quanti derivavano da esso un metro esclusivo di governo socioeconomico del territorio, vien da porsi l'interrogativo, non retorico, circa l'utilità di questi strumenti di programmazione.

Per restare al tema di questa nota, è possibile interrogarsi se convenga ancora percorrere la strada della programmazione territoriale, e perciò se il disposto della legge nazionale 1102 abbia ancora un valore sostanziale, che di per sé, ed in quanto tale, non potrebbe che richiamare anche un dovere istituzionale di dar corso ad atti concreti di attuazione.

Così si pone, in termini espliciti, il tema del governo del territorio della Vallecannonica. E perciò, conseguentemente, si determina o meno il ruolo dell'Ente a ciò preposto dalla legge vigente: la Comunità Montana.

Personalmente ritengo il tema di straordinaria importanza politica e di grande rilevanza socioeconomica. E sono ancora fermo nel pensare che un atto programmatico di governo del territorio della Valle sia di per sé comunque necessario e perciò, in qualche modo, dovuto.

Le *Idee Guida per la pianificazione socioeconomica e territoriale in Valle Canonica* (Vedi Allegato A) approvate dalla Comunità Montana negli anni set-

tanta, al sorgere dell'attività programmatrice, confermano, con il consenso unanime delle forze politiche, questa necessità.

Le quali vogliono, tuttavia, quasi una premessa, una condizione essenziale. Le richiamano gli estensori del Piano nella relazione: "Sia ben chiaro. Una pianificazione della Valle Camonica ha senso solo se si può sperare in un cambiamento di mentalità; così da porre le basi di un cambiamento di tendenza nella volontà di raggiungere davvero le finalità proposte dalle Idee-Guida e di conseguenza di rapportare l'interesse privato all'interesse comunitario".

Ecco, qui si pone la sfida culturale e politica. E da qui è possibile raccogliere qualche risultato concreto.

In che modo. Vediamolo brevemente.

Non si tratta sicuramente di proporre un piano onnicomprensivo. Altre istituzioni, Provincia e Regione in particolare, ma anche lo Stato in materia di viabilità e di grosse infrastrutture, hanno ben definite competenze, che programmano interventi anche sul territorio camuno. Sotto questo profilo il Piano di Valle non può che acquisire, per la vincolistica sottintesa, le scelte effettuate o quelle programmate ed approvate e non ancora attuate. Ma deve tuttavia inserirsi, proprio per i fini che si propone, in un concorso di proposte per le realizzazioni future, con una strumentazione che consenta di esprimere, all'occorrenza, pareri che, anche se non vincolanti, espressi in forza di un Piano sono comunque pregnanti per le scelte che si vorranno adottare. Il Traforo del Mortirolo, ad esempio, non dipende dalla esclusività delle decisioni degli amministratori camuni. Ma un parere definitivo nel Piano di Valle è sicuramente un elemento che può determinare o meno la realizzazione di questo progetto. In un Piano comprensoriale e quindi ad autonomia limitata, anche idee e proposte definite e condivise possono essere utili per il futuro assetto territoriale.

"Ecco delinearci in cosa consiste la saggezza della pianificazione: proporzionare le iniziative ed avvicendarle, non per accondiscendere a richieste sporadiche o di momentaneo successo, ma dopo averle inquadrare in una visione d'insieme - almeno a medio raggio - di utilità e finalità collettive" (rel. cit.)

Ma il nostro discorso si fa più incisivo e difficile quando si vuole osservare le scelte che invece dipendono dalla volontà degli amministratori della Valle, e quindi il loro diritto-dovere di essere, in qualche misura, la fonte autentica di decisioni pianificatorie.

A questo riguardo vi è un'osservazione degli estensori della proposta di Piano territoriale che va integralmente considerata:

---

*"Se volessimo tentare una sintesi di positività o di negatività in base a tutto quello che è stato scritto e detto in questi anni da tutti coloro che si sono impegnati a proposito della Valle Camonica si dovrebbero così riassumere le sicure risorse:*

*a) l'uomo con le sue capacità di pensiero e di lavoro la cui opera ha lasciato tracce poderose in tutto l'arco della sua presenza;*

*b) il territorio con le sue varietà paesaggistiche estese dall'agreste al ghiacciaio;*

*c) il suolo e l'acqua che consentono impieghi tra i più diversi e sono il fondamento di attività primarie e secondarie.*

*Per contro le disfunzioni più appariscenti sembrano essere o sono:*

*a') l'insufficiente occasione di utilizzazione dell'uomo e la dispersione di intelligenza e di energie che ne consegue;*

*b') la decadenza dell'ambiente a causa dell'abbandono delle attività*

agricole e del disordinato uso del territorio;

c') la nessuna considerazione in cui è stata tenuta l'attitudine del suolo che è stato selvaggiamente utilizzato da infrastrutture, industrie ed edilizia.

È uno schema rigido e crudo; ma forse utile per ipotizzare degli indirizzi concretamente tali da dare un senso preciso all'impostazione di una pianificazione corretta della valle". (relazione citata)

A questo punto si inserisce il vero tema politico ed amministrativo: come condurre lo sviluppo della Valle, specie in riferimento alle scelte sul territorio. Occorre dire a questo proposito che qui, a questo livello di responsabilità, il piano deve introdurre due tipi di vincolo: il vincolo degli interventi che, per decisione dell'Ente preposto, non sono consentiti sul territorio; un secondo vincolo, che meglio si definisce come parere vincolante, che condiziona alcuni interventi previa una verifica puntuale circa la loro compatibilità con gli interessi generali e le scelte relative che il Piano prevede per la Valle. A questo riguardo se possono essere, e lo sono, ritenute impegnative le Direttive per il Ridimensionamento della Programmazione Urbanistica Comunale, che incidono più direttamente sullo sviluppo di attività edilizie; altrettanto rilevanti sono le norme per la salvaguardia idrogeologica del territorio ed il ripristino del medesimo, specie in presenza di attività abusive o non autorizzate, e comunque di interventi che provochino sostanziali mutamenti di destinazione del suolo.

A questo punto si pone davvero il tema del coraggio delle scelte: vincolare non significa soffocare lo sviluppo. Se le scelte sono chiare e condivise, il vincolo è invece, al contrario, il vero volano per uno sviluppo ordinato e per un uso collettivo e non speculativo del territorio. Forse questo problema di fondo ha fermato la proposta sul nascere: una decisione è certamente difficile e scomoda. Ma, o si adotta o conviene riporre il Piano nel cassetto. A che servirebbe?

D'altra parte, più alta sarà la soglia di vincolo adottata, con le opportune, anzi necessarie regole di democrazia e consenso, e più significativa e definita per gli interessi generali sarà la tutela dell'ambiente della Valle.

È perciò una sfida che occorre raccogliere, per dare ad essa una convincente risposta positiva.

---

*"Pianificare non è progettare. I progetti sono le proposte attuative della pianificazione. Il momento della pianificazione invece, deve consistere nell'assunzione di indirizzi per l'attuazione di programmi finalizzati di ordine generale. Le finalità sono sancite dagli organi di governo e, nel caso specifico della Valle Camonica, sono sintetizzate dalle "idee guida" che, a quanto risulta, specialisti di settore, studiosi e pianificatori hanno tenuto e tengono ben presenti a direttiva del loro lavoro.*

*Al pianificatore perciò è fatto obbligo di indicare le possibili iniziative che reputa idonee a raggiungere gli obiettivi sanciti; non gli obiettivi, che lo sono già. Ma è indiscutibile che se l'attuazione non è coerente, se non si adegua alle direttive, vanifica la pianificazione, ossia la possibilità stessa di attuare il programma. Si tratta - tutto sommato - di agire con convinzione. La convinzione di ammettere che, senza chiare finalità e direttive opportune per raggiungerle, le azioni si disperdono in serie scollegate di operazioni puntiformi che eludono la coerenza necessaria ad attuare un qualsiasi programma. Cosicché quelle direttive hanno senso e valore di legge. Ma la legge viene spesso scambiata come strumento di limitazione di libertà. Ciò dipende dall'erroneo concetto della libertà che viene tanto spesso scambiata con quello dell'arbitrio. Mentre invece è soltanto il reciproco rispetto, il rispetto dell'altro che obbliga ad un responsabile uso del-*

le proprie prerogative ed è ciò che costituisce, appunto, il fondamento della libertà vera.

Questi fondamentali principi di comportamento sono stati troppo spesso elusi. La nostra civiltà si è dimostrata disposta ad approfittare dei più sofisticati metodi e mezzi produttivi e ludici ritenuti indispensabili e che costituiscono il più straordinario carattere dell'epoca nostra, ma si è dimostrata incapace di riconoscere le assunzioni di responsabilità che proprio da quelli derivano. E sembra che non voglia o non sappia sventare i pericoli che gravano su molti aspetti e manifestazioni che hanno riflessi, ma non per questo meno gravi, sulla stessa vita dell'uomo. Per quello che qui in modo particolare interessa – in quanto costituisce una delle grandi attrattive e perciò in conseguenza un'occasione di produzione di reddito – ci riferiamo all'ambiente geo-biologico nazionale ed alla quantità e qualità di prodotti umani che vi sono dislocati. È soltanto in virtù dell'estensione e della ricchezza di particolarità emergenti dell'uno e degli altri – che coprono la quasi totalità del territorio – se ancora, dato l'insensato uso che ne abbiamo fatto e continuiamo a fare, non sia quasi completamente distrutto.

Questo discorso ha evidentemente un riferimento molto generale. Ma anche la Valle Camonica, pur nel suo isolamento periferico, non è esente da effetti analoghi a quelli che si riscontrano in molti casi ancor più gravi". (relazione citata)

Convincersene è il migliore dei modi, per operare con serena coscienza alcune scelte di programmazione territoriale che sono oggi richieste, specie a tutela degli interessi veri della popolazione della Valle Camonica.

Allegato A

## **Idee guida per la pianificazione socio-economica e territoriale in Valle Camonica**

L'accordo programmatico sottoscritto dai vari partiti rappresentati nell'assemblea della Comunità Montana, i Piani-stralcio finora elaborati con relative relazioni della Commissione Piano, e i documenti finali elaborati dai gruppi di lavoro costituiti in occasione del Seminario di Studi che ha avuto luogo a Bienno il 27 febbraio 1977 concordano, più o meno esplicitamente, sulle seguenti considerazioni:

**1. Esiste uno squilibrio socio-economico** fra le zone di montagna e i restanti territori. Lo dimostrano, da una parte, l'eccessiva tendenza all'inurbamento e dall'altra l'ancora attuale realtà dell'emigrazione, tipica soprattutto in quelle zone che, in Valle, risultano socialmente ed economicamente più deboli. E questo, anche se, nell'ultimo biennio, il livello demografico del comprensorio si è mantenuto costante (con qualche tendenza all'aumento), nonostante la presenza di aree che continuano a spopolarsi.

**2. L'inurbamento, l'emigrazione** e comunque l'esodo massiccio soprattutto da certe zone marginali, hanno comportato l'abbandono delle attività agricole e silvo-pastorali, soprattutto nei terreni poco produttivi e richiedenti eccessivo lavoro manuale: terreni che, tra l'altro, non sono stati destinati alla forestazione, sia per la polverizzazione della proprietà, sia per la mancanza di incentivi di ordine economico e promozionale con i quali favorire l'associazionismo.

3. **Nelle zone socialmente ed economicamente più deboli**, come ad esempio i comuni di media costa e dell'Alta Valle, l'emigrazione, che solitamente riguarda le giovani generazioni, ha comportato anche la senilizzazione della popolazione, il decadimento di alcune realtà culturali e l'abbandono di tradizioni ancora attualmente valide.

Quanto sopra evidenziato ha quindi certamente causato una grave perdita di potenziale umano e culturale, ma rischia di aggravare, forse in modo irreversibile, lo squilibrio idro-geologico-territoriale da cui, ormai, non si può più prescindere.

Da ciò la convinzione comune che, il fine prioritario ed irrinunciabile a cui la funzione pianificatrice e programmatrice della Comunità Montana deve tendere è quello di un **riequilibrio socio-economico territoriale**, da intendersi in tutte le sue accezioni ed i suoi significati e da realizzare attraverso una programmazione che punti alla integrazione tra i principali settori economici, partendo da un inventario delle risorse umane, economiche e territoriali disponibili.

Per il conseguimento del fine-ultimo a cui la Comunità Montana deve, quindi, tendere, sono state individuate e concordemente accettate le seguenti idee-guida, intese come linee direzionali di massima attraverso cui impostare e portare avanti l'attività politica ed operativa:

a) **Contenere l'esodo dalla montagna**, creando i presupposti in grado di permettere all'uomo di vivere nella propria zona originaria, nel proprio ambiente, nel proprio contesto umano: presupposti da identificare sia nella possibilità di trovare, in loco, posti di lavoro sufficientemente gratificanti dal punto di vista professionale ed economico, sia nella possibilità di usufruire di infrastrutture varie di servizio, capaci di garantire, anche all'uomo della montagna, livelli di vita dignitosi e decorosi, da assicurare, *non con sussidi*, ma con interventi programmati soprattutto nel settore dei servizi.

Ciò vuol dire che ogni sforzo dovrà essere fatto per contenere, in primo luogo, l'esodo all'esterno della Valle e per garantire, in secondo luogo, un equilibrio demografico all'interno della medesima: questo, naturalmente, quando l'intervento sia, oltre che possibile in termini economici, anche motivato da precise finalità di specifico valore sociale.

b) **Salvaguardare il territorio**, sia remunerando convenientemente, da parte della collettività, i montanari che svolgono una insostituibile e fondamentale funzione di presidio della montagna e di difesa e valorizzazione delle risorse naturali della medesima, sia traendo conseguenze di impegno finanziario dalla affermazione, ormai condivisa da tutte le forze politiche, che alla montagna è affidata una funzione fondamentale per quanto riguarda l'equilibrio idrogeologico-territoriale generale (e proprio per questo la montagna non può essere intesa come zona di supporto o di decongestionamento dell'area urbana), sia individuando strumenti normativi ed urbanistici in grado di riportare ad un corretto uso del territorio e, quindi, di impedire quei fenomeni di deturpamento ambientale e di speculazione edilizia a cui si è assistito anche nella nostra valle.

Fondamentale diventa, nei confronti della salvaguardia e della valorizzazione del territorio, il ruolo della Comunità Montana: e questo, sia per il compito che la medesima ha di individuare, localizzare e sviluppare tutte le risorse e potenzialità, sia per gli specifici poteri programmatori che, in base alla legge 1102, direttamente le spettano, sia per il "diritto-dovere" che le compete di coinvolgere, nella realizzazione dei propri programmi, la Provincia, la Regione, lo Stato ecc., ognuno per le proprie competenze e le proprie responsabilità.

La Comunità Montana, cioè, dovrà evitare i cosiddetti “interventi sostitutivi”, riconoscendo come proprie le funzioni della programmazione, della promozione e della compartecipazione, ed impegnandosi a gestire, soprattutto, un ruolo di coordinamento e di mediazione fra gli Enti locali e gli Enti pubblici di cui sopra.

**c) Far partecipare le popolazioni, nel modo più proficuo e concreto, alla programmazione della loro vita di domani**, nella convinzione che la partecipazione oltre che informazione e scambio di esperienza, è confronto democratico, crescita culturale e spinta al superamento dei vari municipalismi, per una visione più ampia e più organica della realtà.

In un contesto di effettiva e corretta partecipazione, dovrà essere data, a tutti i cittadini, la possibilità di incidere, in modo determinante, nei processi di analisi, di proposta, di scelta e di verifica che man mano si effettueranno per giungere alla risoluzione dei vari problemi: e questo, mettendo a disposizione di tutti adeguati strumenti conoscitivi ed opportune occasioni di confronto.

Si ritiene che la “partecipazione” debba svilupparsi nel rispetto delle funzioni proprie delle forze sociali a livello locale (partiti politici, organizzazioni sindacali e di categoria, associazioni varie).

Le Amministrazioni Comunali, intese come momento istituzionale fondamentale, dovranno essere tramite indispensabile fra i cittadini e la Comunità Montana.