
**1. PREMESSA.
LINEA METODOLOGICA**

1.1 IL PIANO DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO DI COMUNITÀ MONTANA, "OGGI"

Con tutte le connotazioni che al vocabolo "oggi" si può e si deve dare in un ambito prettamente locale e di piccola area, per di più inevitabilmente inserita in una visione che deve allargarsi a realtà e a contesti ben più vasti, affrontare, proprio "oggi", il tema "Piano di sviluppo socio-economico di Comunità Montana" richiede l'assunzione di *alcune chiare e concrete consapevolezze*, di portata impegnativa e determinante per la predisposizione del Piano stesso, e per l'atteggiamento che si trova ad assumere chi ad esso si accosta.

Fondamentale è anzitutto la consapevolezza per la quale sono da considerare concretamente e sicuramente presenti:

- ◆ l'impressione, certamente fondata, che ritiene essere *ormai conclusa l'esperienza della programmazione avviata oltre vent'anni fa*, proprio all'indomani della nascita delle Comunità Montane, quando, in piena fioritura dell'idea di "pianificazione nelle aree di montagna", programmare significava essenzialmente svolgere due operazioni successive:
 - dapprima quella di condurre approfondite e vaste analisi sulla situazione esistente e sui processi che si erano determinati per consolidare quello stato di fatto;
 - poi quella di elencare un articolato ed ampio complesso di iniziative e di interventi capaci di produrre ulteriore sviluppo sociale ed economico;
- ◆ lo stimolo che vuole si asseconi l'avvio di una *"stagione-due" della "programmazione socio-economica in micro-area montana"*, sulla base dell'esigenza di vedere aprirsi una autentica e concreta "nuova generazione" in quanto a "Piani di Comunità Montana".

La programmazione, oggi, nelle sue linee di impostazione e nella definizione dei suoi obiettivi, è andata assumendo ed ha assunto scenari ampi e certamente definiti, che:

- partono da ciò che è possibile prevedere in base alla conoscenza e al confronto fra le diverse situazioni,
- e arrivano a ciò che si potrebbe prevedere, nel lungo periodo, andando senz'altro oltre il "vedere vicino", quel vedere che coglieva le cose che si sarebbero dovute fare subito, e che erano molte, magari tutte le pensabili.

Così è assolutamente chiaro che il cammino della programmazione non può che snodarsi fra due poli di interessi:

- da un lato i cittadini, rappresentati dalla "politica";
- dall'altro il mercato, rappresentato dall'economia.

In genere, si è abituati a veder prevalere la politica. Arrivano però i momenti in cui sono i vincoli e le realtà economico-finanziarie a prevalere sulla politica (un esempio eclatante e attuale è stato recentemente Maastricht, che, per fare soltanto un esempio, ha concretamente messo in discussione, il "Welfare State").

E' proprio in questi momenti che la programmazione socio-economica si deve imporre, per guardare lontano, oltre la contingenza, oltre i vincoli esistenti, componendo gli interessi, e distinguendo con chiarezza:

- *il progetto che dà delle prospettive*, perché getta in avanti lo sguardo ed è fuori dalla quotidianità;
- *e il progetto che prescrive*, perché deve essere subito attuativo.

Non si può che considerare, allora, che fare programmazione, oggi, non solo deve essere ancora possibile, ma soprattutto deve essere considerato utile e necessario.

Va però cambiato "il come" fare programmazione. Un "come" che:

- non fonda le decisioni per lo sviluppo delle economie locali sulla competizione tra le aree "già avanzate", mediante una pianificazione che viene dall'alto, dal livello superiore, con soluzioni chiuse e rigorose, come sono stati i vari "Piani" anche e soprattutto del livello regionale,
- ma identifica gli orizzonti di riferimento appropriati, dandosi obiettivi di massima e condivisi, coordinando la creatività di una molteplicità di soggetti messi in condizione di "fare sviluppo", e orientando la programmazione in modo da:
 - ridare efficienza alla selezione degli obiettivi,
 - coinvolgere la totalità dei soggetti decisionali,
 - individuare gli opportuni strumenti operativi,
 - controllare i risultati.

Programmare, insomma, non è allora "un gioco a somma zero" (dove "il guadagno dell'uno è necessariamente la perdita dell'altro"), in una continua ed estenuante azione della mediazione da parte dell'ente pubblico, ma è un fatto collaborativo, interattivo, sinergico, di cooperazione pubblico-privato.

Ciò porta inevitabilmente a ritenere che un "Piano di sviluppo socio-economico di Comunità Montana" si presenta oggi con connotazioni e caratteristiche diverse rispetto al passato, sia a ragione delle variazioni intervenute nel quadro delle competenze dell'Ente, sia per la filosofia con la quale il Piano stesso è definito nelle finalità, negli

obiettivi e negli strumenti, sia ancora, almeno in parte, per la metodologia da usare per la sua predisposizione.

Oltretutto, si è in presenza, in questo periodo, di ampi dibattiti, e soprattutto di provvedimenti concreti come sono quelli recenti della Regione Lombardia, intorno alle **funzioni, ai compiti, ai "poteri" insomma, delle Comunità Montane**. Molti di questi temi e provvedimenti ruotano attorno ai momenti attuativi della legge regionale 10/1998, a sua volta attuativa della legge 97/1994 sullo sviluppo della montagna.

Si deve poi considerare che, rispetto alla ormai passata "**stagione-uno**" della programmazione, **si è ampliato il quadro normativo** su cui un Piano si fonda. Compone oggi tale quadro un mescolarsi di norme, recenti e più antiche, quali quelle stabilite:

- dalla legge 1102/1971, che, dopo un insieme non coordinato di provvedimenti che in sostanza avevano accettato il declino economico e sociale dei territori montani, e che avevano tentato di rimediare ai guasti più evidenti attraverso misure assistenziali e di difesa idrogeologica o di incentivazione delle attività agro-forestali, ha dato vita ad un'iniziativa più organica di rilancio, istituendo le Comunità Montane, e attribuendo alle stesse compiti di programmazione e di pianificazione per territori dai caratteri particolari e omogenei, finalizzandoli al riequilibrio sociale ed economico delle aree montane;
- dalla legge 142/1990, in seguito più volte rimaneggiata e modificata (sino al Decreto Legislativo 267/2000 sull'Ordinamento degli enti locali), che ha riordinato le autonomie locali, ha ridefinito istituzionalmente le Comunità Montane, le ha riconosciute come "enti locali", ed aveva attribuito loro anche "lo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei comuni associati" (art. 28.1).
Nel riformularne le funzioni, questa Legge specificava che le Comunità stesse: "... adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico ... che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano", e, "attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento" di competenza delle Province (artt. 29.4 e 15.2);
- dalla legge regionale 13/1993, che (art. 18):
 - * ha riordinato le Comunità Montane lombarde sulla base della legge 142;
 - * ha definito le procedure di programmazione;
 - * ha determinato l'iter dei piani, ai quali ha attribuito il compito: di "individuare gli obiettivi e le priorità di intervento per il riequilibrio e lo sviluppo del territorio", di definire "i fabbisogni sociali ed i relativi interventi", di indicare "le iniziative

ritenute più opportune per lo sviluppo dei settori produttivi e per la salvaguardia del territorio".

E, inoltre, (art. 21): fa concorrere le Comunità Montane all'elaborazione del "Piano territoriale di coordinamento della Provincia", formulando "le indicazioni urbanistiche per il proprio territorio";

- dalla legge 97/1994, che ha dettato nuove disposizioni per le zone montane, e indicato interventi e agevolazioni a favore delle aree montane, precisando che "sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'*habitat* montano", sotto i profili: territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali (art. 1.4). Tale legge fa ripetutamente richiamo ai piani delle Comunità Montane, considerandoli strumenti fondamentali per l'operare delle Comunità stesse e per dare efficacia alle disposizioni di legge. Particolarmente, e con chiarezza, precisa che "i piani pluriennali di sviluppo socio-economico ... hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi". Aggiungono che i piani "inoltre, individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale" (art. 7.1);
- e poi dalla recente legge 265/1999, che, nel modificare un buon numero di dettati delle precedenti leggi a riguardo delle Comunità Montane, le rilancia, ne rilancia la funzione e i compiti, attribuendo molto vigore alla prospettiva dell'esercizio associato di funzioni comunali. Ed è questo un punto che, concretamente e operativamente, viene ad incidere sulla programmazione economico-sociale proprio della Comunità Montana.

Il quadro legislativo, insomma, dopo averle istituite, nel volgere di pochi anni è andato però a profondamente ridisegnare il ruolo e le funzioni delle Comunità Montane, da un lato prescrivendo loro di trasferire alle province larga parte delle originarie competenze nel settore della pianificazione territoriale, dall'altro facendo loro acquisire maggiore incisività nel campo della programmazione sociale ed economica, e dei relativi interventi.

Nella realtà della Comunità Montana "Valtellina di Tirano", questi articolati discorsi sulla pianificazione socio-economica sono concretamente presenti, proprio perché essa, essendosi da tempo dotata sia di "Piano di sviluppo urbanistico-territoriale", sia di "Piano di sviluppo economico-sociale", si è coinvolta direttamente in questi processi.

Un nuovo “Piano socio-economico”, allora, sin dal suo nascere e dal suo primo avviarsi, non può che:

- tener conto degli indirizzi della legislazione presente e operante, assumendoli come "linee-guida", attorno alle quali interpretare le qualità dello sviluppo dell'area interessata;
- dare attuazione, parallelamente, ad un preciso dettato dello *Statuto dell'Ente*, là ove esso afferma che "la Comunità Montana armonizza e realizza i propri obiettivi ... attraverso la formulazione e l'attuazione del piano pluriennale di sviluppo socio-economico ..." (art. 4.1).

Lo Statuto stesso, del resto, assume come proprie le finalità determinate dalla legge, legando al Piano tutte quelle motivazioni che, nell'affermazione della connotazione "comprensoriale" ed insieme "associativa delle funzioni comunali", hanno "per fine essenziale la valorizzazione delle zone montane" (art. 2):

- sia fornendo "alla popolazione ... gli strumenti necessari a superare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano e ad impedire lo spopolamento del territorio ed i fenomeni di disgregazione sociale e familiare che ne conseguono";
- sia predisponendo ed attuando "programmi e iniziative intesi alla difesa del suolo, alla protezione della natura e a dotare il territorio di infrastrutture e servizi civili atti a consentire migliori condizioni di vita e a promuovere la crescita culturale, sociale e civile della popolazione";
- sia individuando e incentivando le iniziative e gli interventi che migliorano il patrimonio naturale e ambientale, storico e artistico-culturale dell'Area;
- sia ancora promuovendo e rafforzando le relazioni e la complementarietà con le "confinanti popolazioni retiche".

Si può anche annotare che la Regione Lombardia, in quanto a contenuti ed obiettivi ma anche in quanto ad indicazioni di tipo metodologico, ha offerto e offre un importante apporto alla predisposizione del Piano:

- negli anni recenti attraverso il documento di proposta del "**Programma Regionale di Sviluppo**", che individuava 16 "Progetti strategici" ed i "Programmi di orientamento strategico dell'attività corrente" (deliberazione della Giunta Regionale 6/14313/1996, con i relativi Allegati);
- attualmente attraverso il "**Documento Politico Programmatico della VII Legislatura**", di cui alla deliberazione della Giunta Regionale 7/56/2000.

Un limite della nuova esperienza di Piano è invece da individuare nella non contestuale elaborazione del "Piano urbanistico di Comunità", piano la cui redazione non compete più alle Comunità Montane, essendo la stessa assorbita dalla *programmazione territoriale della Provincia*. A tale proposito, allora, diventa importante e necessario:

- determinare un raccordo tra gli scenari definiti dal "Piano socio-economico" e la programmazione territoriale provinciale, programmazione alla quale le Comunità Montane sono chiamate a partecipare per volontà di legge;
- sottolineare il principio che ogni documento programmatico non può che nascere dalla collaborazione e dalla concertazione fra i diversi livelli di governo impegnati (comuni, comunità montana, provincia, regione), evitando così i rischi di quella "gerarchia istituzionale" o di quella "astrattezza dei piani", apparse talvolta in passato quando alcune esperienze di pianificazione si sono tradotte in "elenco delle cose da fare" o in "libro dei sogni" a ragione della loro onnicomprensività. Collaborazione e concertazione che oggi, oltretutto, sono in linea con quei principi di comportamento e di azione che vengono definiti come "sussidiarietà" e "federalismo dal basso".

Una analoga preoccupazione vale anche nel rapporto fra istituzioni e forze sociali. I governi locali, infatti, rappresentano ed interpretano gli interessi dell'intera comunità, e li tutelano ed orientano, secondo il principio di una partecipazione intesa come corresponsabilità nelle scelte, verso obiettivi e progetti condivisi.

La collaborazione di tutte le forme associative, allora, istituzionali e non, autonome o appartenenti a filoni sociali formalmente riconosciuti, comprese le varie forme del volontariato, è una delle premesse su cui si fondano la realizzazione e poi la fattibilità esecutiva del Piano.

La saldatura e le sinergie fra le diverse istituzioni, la popolazione e le forze sociali consentono insomma un percorso in grado di superare le incomunicabilità, il distacco e la sfiducia verso le istituzioni, motivati spesso dal pesante sistema di vincoli e di controlli, dalle procedure burocratico-amministrative complesse, incerte e lente. Il "Progetto strategico Pubblica Amministrazione", sul quale il Piano si intrattiene, nasce appunto da queste esigenze.

Un ulteriore elemento che è opportuno chiarire in via preliminare riguarda "la durata del Piano socio-economico". A tale proposito, anche sulla base delle esperienze che hanno caratterizzato l'attività delle Comunità Montane che, nel passato, ebbero a dotarsi di Piano, si può senz'altro affermare come un Piano di tale natura non abbia né possa avere un preciso vincolo di tempo per la sua durata.

La forza di un Piano, infatti, è indubbiamente data dalla capacità di "guardare lontano", di disegnare cioè uno scenario di lungo periodo, che si realizza con la concretezza e l'operatività dei Programmi triennali e dei Programmi annuali.

In proposito, lo Statuto della Comunità indica indeterminatamente una "durata pluriennale" del proprio Piano, non specificata e quantificata in un numero definito di anni.

E' quindi una durata ampia, come ampie devono essere le sue finalità e i suoi obiettivi, che richiedono non definibili tempi di attuazione. Viene allora lasciato alla programmazione pluriennale ed annuale il compito di puntare all'obiettivo finale attraverso una successione di tappe intermedie.

Ciò richiede però un monitoraggio continuo e sistematico dello stato di attuazione del Piano e dell'efficacia dei vari interventi, in modo che sia possibile dare corso rapidamente ad azioni opportune e mirate: o là ove si verificassero scostamenti dagli obiettivi perseguiti, o là ove fossero necessari adattamenti ad eventuali nuove insorgenze.

E' da rilevare del resto che la "variabile tempo" rappresenta un fattore critico di successo di un Piano. E' l'esperienza, infatti, che dimostra come questa variabile abbia una diversa influenza sugli elementi di carattere "materiale" e fisico, più facili da programmare e da realizzare, rispetto agli elementi considerati di carattere "immateriale", come la cultura, o come i comportamenti della popolazione o i processi decisionali degli enti e delle persone con dinamiche più complesse e lunghe nel tempo.

E' in questo quadro che è nato e si è andato sviluppando il "Piano" della Comunità Montana "Valtellina di Tirano", ampiamente percorso dalla consapevolezza che lo stesso, in quanto a metodologia di predisposizione, e quindi di elaborazione di contenuti e di definizione di obiettivi, si colloca in una fase di passaggio del processo programmatorio.

Più che una "carta di vincoli e di prescrizioni" allora, il Piano è da considerare come un "quadro di riferimento" per i progetti d'iniziativa e per le linee di comportamento, anche se difficilmente può esser fatto scomparire o anche solo può essere superato quel diffuso atteggiamento nei confronti della programmazione socio-economica che:

- da un lato esprime fiducia nella programmazione stessa, la sostiene, la dichiara valida, la colloca nella sfera delle cose importanti e sicuramente "da fare";
- dall'altro coltiva la convinzione che, alla prova dei fatti, ogni buon progetto crolla, per le più svariate ragioni (quali: gli intoppi burocratici, la complessità delle operazioni occorrenti, l'esagerata molteplicità e lungaggine dei vari passaggi

amministrativi, l'incrociarsi delle competenze e degli ostacoli che ogni ambito di competenza pone, e così via, in una serie lunghissima di quei "livelli" che sono tipici del rapporto tra lo Stato ed il cittadino che opera), e che, quindi, il "Piano" diventa un autentico "libro dei sogni".

Ne deriva, inevitabilmente, che, "fatto il Piano", è facile dimenticarlo, non ricordare più che esiste, che opera o che potrebbe/dovrebbe operare.

1.2 L'ESPERIENZA DELLA PIANIFICAZIONE SOCIO ECONOMICA DI COMUNITÀ MONTANA E LE SUE PROSPETTIVE

Facendo riferimento ai documenti fondamentali della programmazione nell'Area della Comunità Montana (e cioè al "Piano di sviluppo economico e sociale" e al "Piano di sviluppo urbanistico-territoriale" del 1984/1985, e, successivamente, al "Progetto speciale turismo" del 1986, al "Progetto speciale sviluppo e occupazione" del 1989 e alla "Revisione del Piano-socio-economico" sempre del 1989), e in base alla documentazione raccolta, ai risultati degli incontri e della rilevazione di opinioni condotti di recente, è possibile esprimere valutazioni e riflessioni in ordine:

- all'entità della presenza di questi strumenti di programmazione nella vita e nell'attività dell'Area comunitaria;
- alla loro incisività e ai livelli di conseguimento degli obiettivi;
- agli atteggiamenti, alle reazioni, ai comportamenti dei diversi soggetti pubblici e privati nei confronti dei documenti e degli strumenti stessi.

Sul versante della "gestione dei documenti di programmazione", documenti tutti che rientrano in quella che viene definita, come già prima accennato, la "stagione uno" della programmazione socio economica, va rilevato che le indicazioni di programmazione hanno assunto, nel tempo, soprattutto il ruolo di "cornice", entro la quale inserire e collocare i diversi interventi. Sono così potute nascere e si sono sviluppate:

- iniziative di collaborazioni concrete e costruttive fra Comuni e Comunità Montana, pur nella dialettica che può verificarsi ogniqualvolta si passa dalle affermazioni di principio alla realizzazione degli interventi e/o alla ripartizione degli oneri che l'attivazione di servizi sempre comporta;
- forme di gestione integrata, da parte della Comunità Montana, di funzioni proprie, di altre delegate dalla Regione, di alcune altre delegate dai Comuni;
- operazioni di adeguamento organizzativo, amministrativo e politico della Comunità Montana, per far fronte a compiti sempre più differenziati, per lo più in costante presenza di risorse e di finanziamenti incerti sia nella loro quantificazione sia nei tempi di erogazione.

Sul versante della "efficacia delle indicazioni di Piano", poi, va rilevato come si sia potuto dare corso a interventi certamente strategici, quali:

- la realizzazione di alcune scelte fondamentali per la struttura economica dell'Area, come lo sono le "Are industriali/artigianali" ed i "Poli turistici";

- il sostegno all'agricoltura, particolarmente con le opportunità offerte dagli incentivi regionali per la frutticoltura, la zootecnia e la forestazione (il richiamo in quest'ultimo comparto è particolarmente per i "Piani di assestamento");
- gli interventi per la difesa del suolo, per il riassetto idrogeologico e per il recupero ambientale e la manutenzione del territorio, particolarmente in seguito alle calamità del 1983 (la frana di Tresenda e le sue conseguenze diffuse) e del 1987 (qui in attuazione della "Legge Valtellina 102/1990");
- le iniziative per la qualificazione ambientale e culturale dell'Area, con l'affermarsi, ad esempio, del "Parco delle incisioni rupestri di Grosio", del "Parco delle Orobie Valtellinesi", della "Riserva naturale di Pian di Gembro", o della rete di Musei e Biblioteche;
- la realizzazione di servizi specificatamente volti sia al miglioramento della "qualità della vita", nel campo della cultura, dell'istruzione e del diritto allo studio, della formazione professionale, dello sport e del tempo libero, sia al sostegno delle persone in condizione di particolare bisogno, nell'area dell'handicap, dell'età anziana e dell'emarginazione sociale, delle cosiddette "nuove povertà" in genere.

Effetti più immediatamente visibili, e ciò anche in seguito alle opportunità offerte ed al sistema dei vincoli imposti, sono quelli conseguenti al "Piano urbanistico comprensoriale", la gran parte dei quali fa seguito a provvedimenti di pianificazione provinciale e regionale, quali, ad esempio, quelli riguardanti la viabilità e i trasporti, dove hanno responsabilità primaria organismi come l'ANAS, le Ferrovie dello Stato e la Provincia, ma anche quelli derivanti dal "Piano - cave" o dal "Ciclo delle acque".

Eppure, il sistema della "Programmazione socio-economica di Comunità Montana", che per la "Valtellina di Tirano" ha origine da quando si è avviata la sua vita ed ha avuto un suo punto fermo con l'adozione del primo Piano, nel 1984/1985, ha già fatto una lunga strada, ed ha fatto una lunga strada quel "mondo della montagna" in cui la programmazione stessa si è collocata.

Infatti:

- si sono rafforzati l'identità del territorio e il senso di appartenenza degli enti locali ad una comunità più ampia, tanto da far avvertire l'esigenza che il processo di programmazione abbia a coinvolgere positivamente una pluralità di soggetti, perché siano definiti obiettivi generali di sviluppo largamente condivisi;
- si è concretizzata la consapevolezza che occorre comporre in armonia il problema che si crea quando le strategie per lo sviluppo economico e sociale, interconnettendosi con l'assetto urbanistico e territoriale di un'area, vengono a

trovarsi costrette entro un sistema di vincoli sicuramente molto rigido e condizionante;

- si è avvertita l'esigenza di un incessante rilancio del ruolo di coordinamento e di programmazione della Comunità Montana, ruolo che rinsalda la linea di raccordo con i Comuni e con il programma di assetto territoriale della Provincia (tanto che è la Provincia stessa deputata a rendere esecutivi i Piani delle Comunità Montane).

E tutto questo pur considerando che:

- un Piano socio-economico non può comunque essere considerato uno strumento idoneo ed efficace per operare un riordino dell'assetto istituzionale, anche se implicitamente investe i ruoli dei vari soggetti istituzionali, i loro rapporti, le loro competenze, ed esplicitamente ne è investito il ruolo dell'Ente locale;
- è ancora assente una programmazione regionale e nazionale come riferimento per la definizione dei Piani locali. Ciò rende sempre scarsa l'integrazione possibile tra la pianificazione territoriale e la programmazione economica;
- è fortemente presente una divaricazione fra gli obiettivi dei programmi di sviluppo e le effettive competenze di una Comunità Montana;
- sono sempre assai limitate ed incerte le risorse finanziarie disponibili;
- le strutture della pubblica amministrazione sono generalmente non adeguate a gestire gli interventi programmati;
- non è ancora presente nella realtà locale il "Piano territoriale provinciale di coordinamento", in corso di elaborazione da parte della Provincia;
- sono pur sempre presenti le resistenze dei comuni ad accettare ed a condividere i sacrifici e i costi (sociali, economici, territoriali) funzionali ad uno sviluppo omogeneo del sistema economico territoriale.

Tuttavia ***non mancano le situazioni, i fatti, i segnali favorevoli e positivi***, e proprio su questi si fonda il bisogno di dotare un'area di strumenti programmatori. Si deve notare, ad esempio, che:

- il significato e l'importanza della programmazione sono sempre più avvertiti, e questa consapevolezza si è andata facendo diffusa e condivisa, e, per converso, i nodi e gli intralci all'azione programmatrice e di pianificazione si stanno generalmente e diffusamente allentando;

- ❑ sono operanti nuove e rinnovate leggi nazionali e regionali, che si accompagnano ad un articolato quadro di interventi disposti dall'Unione Europea attraverso i programmi di spesa dei "fondi strutturali comunitari";
- ❑ è più consistente e presente la disponibilità degli operatori economici ad operare coerentemente allo sviluppo del sistema locale;
- ❑ ha lasciato un segno positivo la realizzazione di opere e interventi infrastrutturali, che hanno soddisfatto esigenze fondamentali della popolazione montana;
- ❑ è accresciuta la consapevolezza della Regione, insieme con quella della Provincia, verso i problemi della montagna.

Uno specifico Piano, allora, diventa “un attrezzo” per intraprendere un cammino di sviluppo, con obiettivi ben definiti e con strumenti affidabili, capaci di mobilitare una pluralità di soggetti, pubblici e privati, e di ottenere le utili condivisioni e gli opportuni consensi.

1.3 LA LINEA METODOLOGICA

Per la redazione del "Piano socio-economico" della Comunità Montana "Valtellina di Tirano" si è adottata **una linea metodologica molto semplice**, più attenta alle componenti qualitative che a quelle statistico-quantitative, sulle quali in passato era consuetudine concentrare una consistente attenzione.

Tale metodologia parte dal presupposto di voler costruire un "**Piano-processo**", secondo un'impostazione finalizzata a fare in modo che già la fase di studio, di riflessione e di assunzione di decisioni, attivi consapevolezza e convergenze di azioni e strumenti intorno ad obiettivi comuni da parte dei diversi attori istituzionali, sia appartenenti alla pubblica amministrazione (Comunità Montana, Comuni), sia rappresentanti la società civile (organizzazioni ed organismi di ogni genere, compresi i non-profit e quelli di volontariato).

Tale impostazione è oltretutto determinata dallo stesso Statuto della Comunità Montana, là dove questo afferma che "nell'elaborazione e nell'attuazione dei propri indirizzi, piani e programmi (la Comunità Montana) sollecita e ricerca la partecipazione dei Comuni, dei cittadini e delle forze sociali, politiche, economiche e culturali operanti nel territorio" (art. 2.3).

Un aspetto metodologico essenziale, infatti, è rappresentato dalla necessità di fare in modo che l'azione di programmazione locale sia collocata nell'ambito del più generale contesto dei sistemi territoriali locali, dentro i quali si muove la competizione tra i diversi sistemi sociali e produttivi.

E' una metodologia che, per realizzare l'obiettivo di elaborare definizioni progettuali, segue una logica ascendente, che parte cioè dalle situazioni e dagli interessi propri e tipici del territorio, e dalle reali problematiche con cui gli operatori economico-sociali e istituzionali si confrontano.

Questa metodologia di elaborazione del Piano si è andata concretizzando e precisando nella adozione di strumenti di lettura e di interpretazione della realtà sociale, culturale ed economica, assolutamente essenziali, per lo più presentati nella veste di "indicatori", di struttura e/o di situazione.

Le operazioni di maggior rilievo relativamente alla **prima fase** della redazione del Piano si sono strutturate pertanto nei seguenti successivi passaggi:

- a. la messa a punto degli **obiettivi generali del Piano**, così come espressi dalla Comunità Montana nei suoi diversi livelli istituzionali (Presidente, Consiglio Direttivo, Commissioni, Gruppi).

Questi "obiettivi" hanno rappresentato il filo conduttore di ogni passaggio della redazione del Piano, e trovano riscontro nella concezione attribuita al Piano stesso ed ai suoi Progetti strategici;

- b. la successiva messa a punto di una scheda, o traccia, dei *possibili temi* che il Piano avrebbe dovuto affrontare. Articolata per aree tematiche, la scheda è stata consegnata alle Amministrazioni Comunali e, tramite queste, ad operatori ed a forze e organismi sociali vari (culturali, economici, di categoria), attenti e per lo più direttamente interessati e coinvolti nella realtà locale;
- c. lo svolgimento di *una serie di incontri*, sia presso i Comuni dell'Area (*) disponibili, sia presso gruppi anche non strutturati, sia presso singoli cittadini, come "testimoni privilegiati" del mondo sociale, economico e produttivo dell'Area stessa.
Tali incontri, che si sono incentrati sui temi della "scheda" di cui al punto precedente, hanno prodotto un'ampia ricognizione di opinioni, valutazioni e proposte, che ha consentito di comprendere a fondo le varie situazioni locali e, ai fini del Piano, di individuare e selezionare gli argomenti secondo le scale di competenza e, soprattutto, di reale aggancio alla realtà.

Si è così realizzato l'obiettivo di ricondurre ad una chiave di lettura unitaria i temi e i motivi progettuali incontrati e collegialmente valutati. **Tale procedimento ha rafforzato la convinzione di affrontare il lavoro di redazione del Piano socio-economico privilegiando una "programmazione trasversale" rispetto ad una "programmazione settoriale".**

Si è proceduto quindi a effettuare:

- d. la raccolta e l'analisi dei dati e delle documentazioni possibili:
 - a livello statistico, sugli essenziali caratteri strutturali dell'Area (ove possibile raffrontati tra loro e con la realtà complessiva della provincia di Sondrio), sulle tendenze evolutive degli stessi, sulle iniziative di rilancio già in atto e sui fattori di difficoltà che investono la realtà locale;
 - di carattere documentario, reperiti all'interno della Comunità, particolarmente con riferimento ai Bilanci annuali ed ai Programmi pluriennali. Proprio attraverso questa documentazione è stato possibile individuare anche la dinamica nel tempo sia delle diverse fonti di entrata, sia delle spese correnti e per investimenti;

(*) Il termine "Area" (con la "A" maiuscola) viene assunto da tutto il rapporto di Piano come espressivo dell'intero territorio che forma la Comunità Montana "Valtellina di Tirano", territorio composto dai Comuni di Aprica, Bianzone, Grosio, Grosotto, Lovero Valtellino, Mazzo di Valtellina, Sernio, Teglio, Tirano, Tovo di S. Agata, Vervio, Villa di Tirano, i quali Comuni, seppur dotati di specificità proprie, trovano nella Comunità Montana stessa una loro unità territoriale.

- d. la ricognizione e l'analisi della documentazione relativa agli strumenti e ai documenti programmatori di cui si è dotata la Comunità Montana nel corso degli anni, da quello strategico del Piano Urbanistico-Territoriale di Comunità (PUC), ai Piani e Progetti di settore, differenziati secondo lo specifico iter politico-amministrativo.

Tale documentazione ha consentito di seguire nel tempo l'evolversi delle attenzioni, particolarmente della Comunità Montana, nell'affrontare le problematiche presenti o emergenti, sia di carattere generale sia per specifici settori.

A questa prima fase del lavoro di programmazione, che si è svolta in larga prevalenza "sul campo", è seguita una **seconda fase** che si è strutturata per momenti successivi:

- dapprima sulla organizzazione ed analisi della documentazione e delle ampie informazioni raccolte;
- successivamente a delineare una ricognizione sull'Area, finalizzata a mettere a fuoco i "fattori critici di successo e di problematicità", cioè i punti di forza e i punti di debolezza dell'Area: gli uni da consolidare e tutelare, gli altri da ridurre o da eliminare.
Tale operazione, che comunque ha sempre tenuto presente come, incontrovertibilmente, ci siano risorse e potenzialità che sono sicuro patrimonio degli abitanti e del sistema produttivo dell'area, si è sorretta sullo sforzo di comporre in armonia una duplice esigenza, per altro sempre presente nel lavoro di programmazione:
 - quella di tracciare un disegno per il futuro, in cui raggiungere in modo progressivo la completezza e la qualità dello sviluppo;
 - quella di far fronte ai problemi della quotidianità, posti dalla popolazione, dalle imprese, dalle istituzioni;
- quindi a redigere il testo vero e proprio del Piano, essenzialmente composto da una "Relazione sull'Area" (con la relativa documentazione in quanto a dati, informazioni e indicatori di situazione), e dalla delineazione dei "Progetti Strategici" di intervento e sviluppo.

Infatti, la parte vitale del Piano è rappresentata dalla "progettualità", fondata sull'analisi dei fattori di successo e di criticità delle situazioni.

Il documenti di Piano si completa, infine, con:

- una essenziale indicazione degli strumenti e delle fonti possibili per accedere alle risorse, utili alla realizzazione delle operazioni capaci di portare agli obiettivi prefissati;

- una altrettanto essenziale descrizione, per schede operative, delle linee progettuali già indicate;
- alcuni richiami a motivi attuali per l'operatività di una Comunità Montana, quali sono quelli contenuti nella legge 97/94 sullo sviluppo della montagna e nella legge regionale 10/1998 che alla stessa legge 97 dà applicazione;
- la ricognizione dei contenuti del "Piano di sviluppo economico e sociale" della Comunità Montana che, avendo riferimento con il "Piano territoriale di coordinamento della provincia", costituiscono una parte importante del concorso e della partecipazione della stessa alla sua elaborazione.