

SEMINARIO DELLE SEZIONI LOMBARDE DI ITALIA NOSTRA

Milano, Stazione Centrale, 18 aprile 2009

La Tutela

Dalla Pianificazione alla gestione (gli strumenti e le criticità)

Francesca Buonincontri (socia sez. di Bergamo)

Criticità della gestione territoriale nell'area delle Orobie bergamasche

Nelle aree costantemente a rischio di marginalità socio-economica come le zone montane, il legame fra interessi economici privati, amministrazioni locali, pianificazione territoriale a livello sovracomunale si può manifestare in tutta la sua crudezza, senza le mediazioni e i compromessi che di norma si interpongono nelle realtà economicamente più articolate e intessute da molteplici gruppi sociali.

Il caso bergamasco del *Progetto di ampliamento e di collegamento* dei demani sciabili dell'alta Valle Seriana e della Val di Scalve costituisce un esempio emblematico di questo condizionamento, che si è tradotto in una pianificazione territoriale viziata da una tendenziosa lettura della vocazione dei luoghi e da un'acritica riproposizione di modelli di sviluppo superati.

Ecco le tappe e gli attori della vicenda.

Con la motivazione del rilancio del comparto turistico invernale dell'alta Valle Seriana e della Val di Scalve, in difficoltà per la costante contrazione delle presenze e per la complessiva mancanza di competitività dell'offerta turistica, l'Amministrazione Provinciale di Bergamo approva nel maggio 2007 (Delib. Giunta Provinciale n. 274, 31.5.2007) il «*Protocollo di Intesa per lo sviluppo integrato ed il collegamento dei comprensori sciistici della Valle Seriana superiore e della Val di Scalve*» a cui aderiscono i comuni seriani di Ardesio, Gromo, Oltressenda Alta, Valbondione, quelli scalvini di Colere, Schilpario e Vilminore di Scalve e le Comunità montane delle due valli.

Il Protocollo si propone come finalità il rilancio delle tre stazioni invernali di Gromo-Spiazzi, di Valbondione-Lizzola, e di Colere-Teveno, geograficamente separate, favorendo la creazione di un comprensorio sciistico intervallivo, che metta in comunicazione le tre località divise dalla dorsale montuosa costituita dalle cime Timogno, Benfit, Avert, Ferrante, Pizzo di Petto, pertinenti al massiccio della Presolana.

Il previsto comprensorio sciistico va a svilupparsi su di un territorio di altissimo pregio ambientale sotto il profilo geologico e floristico, non a caso inserito fra i siti della rete Natura 2000, ossia nel Sito di Importanza Comunitaria (SIC) IT2060005 "Val Sedornia, Val Zurio, Pizzo della Presolana", il più vasto della Lombardia con i suoi 13 Km², sottoposto a norme di salvaguardia derivanti dalla Direttiva Habitat 92/43 della Comunità Europea; l'organismo responsabile della gestione del sito è il Parco delle Orobie Bergamasche; l'area è inoltre inserita nella IBA (*Important Birds Area*) estesa a tutto il territorio del Parco, ed è coperta seppur in modo discontinuo da Zone di

Protezione speciale (ZPS) finalizzate alla conservazione dell'avifauna selvatica, voluta dalla Direttiva comunitaria "Uccelli" 79/409.

Le iniziative di infrastrutturazione sciistica degli anni appena precedenti appaiono tutt'altro che incoraggianti: le piste realizzate a Vilminore e in alta Val Sedornia con sbancamenti pesanti testimoniano i danni irrimediabili inferti a un territorio fragile, nonostante i buoni intendimenti di ripristino e mitigazione ambientali.

I bilanci delle tre società che gestiscono gli impianti nelle località di Gromo, Valbondione, Colere denunciano per gli anni 2006 e 2007 quasi sempre pesanti perdite di esercizio o comunque una situazione economica in peggioramento; ciò nonostante le tre imprese incaricano una società di progettazione ingegneristica di Bergamo di un *Progetto preliminare* che prevede la realizzazione di una galleria sotto la cresta rocciosa del Pizzo di Petto, 11 nuovi impianti di risalita (seggiovie biposto), per uno sviluppo complessivo di circa 19 Km di piste, a quote comprese fra i 1500 e i 2270 mt., con un costo totale di oltre 62 milioni di euro.

Il 13 febbraio 2008 tale *Progetto* viene trasmesso al Parco delle Orobie Bergamasche per una valutazione tecnica preliminare che, pur con alcune prescrizioni limitative, ne accoglie il contenuto e la filosofia di fondo (deliberazione del 10 giugno 2008).

Il *Progetto preliminare* viene quindi rivisto al fine di ridefinire il demanio sciabile e costituire riferimento per la modifica del Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTCP): nell'iter amministrativo e di fronte all'opinione pubblica esso verrà infatti proposto come un semplice piano di fattibilità, e i suoi contenuti saranno recepiti in un nuovo *Progetto strategico* in cui il riferimento specifico ai tracciati di impianti e piste scompare.

Nel frattempo il 7 agosto 2008 la Giunta Provinciale (delib. G.P.n. 418) avvia il procedimento di modifica del PTCP, cioè di variazione delle destinazioni d'uso dei terreni per ampliare il demanio sciabile e rendere compatibili le norme già di salvaguardia della naturalità dei luoghi con i pesanti impatti indotti dal *Progetto strategico*.

Contestualmente all'avvio del procedimento di modifica del PTCP, la Giunta Provinciale dà inizio anche alla relativa procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) richiesta dalla legge quando si redigono strumenti di pianificazione territoriale: nei vari passaggi di valutazione si ha cura di avvertire che l'oggetto non è il progetto di impianti e di piste, che rimane sommerso, bensì l'ampliamento del demanio sciabile fra le due valli; in base a tale impostazione il *Progetto strategico* viene declinato in 26 azioni progettuali, ossia in un progetto "forte" consistente nel collegamento dei tre comprensori sciistici, senza però alcuna precisazione di tracciati e infrastrutture, e in altre 25 misure più o meno virtuose a favore dell'edilizia rurale, degli alpeggi e dell'agricoltura montana.

La Conferenza di valutazione si apre il 1 dicembre 2008 con la presentazione del documento di scoping ossia di definizione dell'ambito di intervento, nonché di una prima proposta di ampliamento del demanio sciabile; il termine di scadenza per la presentazione di osservazioni da parte dei soggetti competenti in materia ambientale e dei settori del pubblico è fissata al 26 dicembre 2008; subito dopo, per 45 giorni a partire dal 30 dicembre 2008, sono messi a disposizione del pubblico i documenti pertinenti la modifica del PTCP e il termine per la presentazione di osservazioni scade il 14 febbraio 2009.

In entrambe le occasioni le associazioni ambientaliste bergamasche riunite nel coordinamento denominato Orobievive finalizzato a salvaguardare i valori di naturalità delle Orobie e a cui Italia Nostra aderisce, presentano documenti di osservazione con argomentazioni fortemente critiche sul progetto di comprensorio sciistico per motivi ambientali (irreversibilità delle trasformazioni), giuridici (svuotamento delle direttive comunitarie e della legislazione nazionale di salvaguardia), economici (assenza di una precisa analisi economica dei costi e dei benefici).

Nel frattempo il Parco delle Orobie Bergamasche emette sulla proposta di comprensorio un parere di incidenza positiva, ossia dichiara l'assenza di incidenza negativa, modificando con ritocchi marginali la distribuzione del demanio sciabile, e comunque prevedendone un incremento del 17 % rispetto alle aree sciabili dell'intera Bergamasca (Delib. 5 febbraio 2009 ai fini di valutazione ambientale).

Anche la Direzione Generale Qualità dell'ambiente della Regione Lombardia esprime una valutazione di incidenza positiva (Decr. n.1455 del 17 febbraio 2009), ma subordina ogni intervento proposto dal *Progetto strategico* alla sottoscrizione di un Accordo di Programma (AdP), finalizzato all'approvazione di un Quadro Progettuale di fattibilità, e richiede il coinvolgimento, oltre che dei cinque Comuni interessati (Ardesio, Colere, Gromo, Valbondione e Vilminore di Scalve), della Regione stessa, della Provincia, delle Comunità Montane coinvolte, del Parco delle Orobie Bergamasche, con l'eventuale adesione di enti di ricerca e soggetti portatori di interesse ambientale ed economico; inoltre fissa tra i criteri vincolanti il completamento delle analisi conoscitive sull'area sotto il profilo socio-economico, finanziario, idrogeologico e naturalistico.

Senza por tempo in mezzo, l'Autorità procedente convoca la conferenza di valutazione conclusiva per il 17 febbraio 2009, che tuttavia non chiude la procedura di VAS a causa dell'entità e dell'efficacia delle osservazioni presentate dagli ambientalisti di Orobievive, affiancati dalla sezione nazionale nord-Italia del WWF: la mancata chiusura del procedimento è dovuta alla constatazione che l'intero iter amministrativo pecca di scarsa coerenza e che, in caso di ampliamento del demanio sciabile nel SIC, per di più senza una seria valutazione di incidenza ambientale, sussistano gli estremi per l'apertura in sede comunitaria di una procedura di infrazione.

Ad oggi l'iter amministrativo di Valutazione Ambientale Strategica non è concluso; eppure era stato impostato con tempi molto serrati, voluti dalla Presidenza della Provincia per giungere all'adozione della modifica del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale entro la scadenza del proprio mandato. In data 22 aprile 2009 il Consiglio Provinciale delibera l'avvio della procedura di definizione dell'Accordo di programma, del Quadro Progettuale, degli approfondimenti conoscitivi e delle attività previste dal Decreto regionale n.1455.

Preso atto di questa battuta d'arresto, il coordinamento Orobievive chiede di poter partecipare al tavolo di approfondimento fra Provincia e Regione, come soggetto portatore di interesse ambientale, per interloquire con gli amministratori e gli enti previsti dall'Accordo di programma.

I sindaci dei paesi interessati e soprattutto le società proponenti rimangono per il momento senza risposta, e le promesse politiche di rapida attuazione del comprensorio sciistico inevase.

Quali conclusioni provvisorie trarre da questa vicenda di mala amministrazione?

Al fondo della questione resta in tutta la sua complessità il problema delle prospettive di sviluppo di aree geograficamente marginali che, dopo aver conosciuto un periodo di boom nei decenni 1970-1990, legato alla infrastrutturazione sciistica e soprattutto al mercato delle seconde case, faticano a individuare nuove vie per creare reddito e mantenere la popolazione in sito.

Il problema dello spopolamento delle aree montane interessa tutto l'arco alpino e, insieme all'altro nodo problematico della salvaguardia della naturalità, dovrebbe essere costantemente posto a tema dell'azione di sensibilizzazione di Italia Nostra, in collaborazione fruttuosa con altre sigle ambientaliste.

Nella realtà delle alte valli bergamasche l'inerzia delle forze politiche ed economiche ad imboccare una via di conservazione dell'ambiente naturale e della biodiversità e ad individuare forme di sviluppo sostenibile appare innanzitutto un'inerzia di tipo culturale: mentre le attività tradizionali di allevamento e di mantenimento degli alpeggi sono in decremento, specie tra le giovani generazioni, le risorse e le tradizioni di lavoro nei paesi di fondovalle si sono principalmente orientate sull'attività edilizia; il comparto dell'accoglienza turistica ha sempre mantenuto un ruolo marginale; la scarsa propensione alla cooperazione e all'innovazione ostacolano tuttora, nonostante apprezzabili iniziative provinciali, la ricerca di forme di sviluppo più sperimentali.

Questa inerzia la si potrà vincere ridando alla popolazione consapevolezza della propria identità culturale, facendo capire che si può coniugare il nuovo con l'antico; occorrerà fornire esempi di buone pratiche, ossia divulgare e proporre esperienze concrete di attività, oggi ancora pionieristiche nei settori della forestazione, dell'allevamento, delle produzioni alimentari di filiera corta, del turismo sostenibile, del recupero architettonico, ma che potranno diventare prassi più ampia, se conquisteranno attenzioni, risorse, priorità da parte di amministratori e forze economiche, e interesse nella collettività.

Milano, 18 aprile 2009

Sul piano più squisitamente amministrativo, l'esperienza del comprensorio sciistico lascia l'amaro in bocca: se possiamo esprimere un giudizio, nella migliore delle ipotesi e con qualche rara eccezione, l'azione dei politici e dei funzionari denota disinvoltura nel rapporto con la normatività della legge, anzi una costante tentazione allo svuotamento delle disposizioni legislative, riproposte solo nel loro involucro formale. L'esempio più eclatante: nel Sito di Importanza Comunitaria "Val Sedornia, Val Zurio, Pizzo della Presolana" la perimetrazione delle Zone di Protezione Speciale (caratterizzate da un grado di tutela elevatissima) non è omogenea, come ci si aspetterebbe in un'area destinata alla salvaguardia dell'avifauna e del suo habitat, accomunata da medesimi caratteri morfologici, e inserita in un parco naturale, bensì è concepita come un puzzle, "ritagliando" alcuni stretti corridoi, che non a caso hanno accolto la previsione dei tracciati di impianti e di piste (ipotizzati da più di un decennio), con impatti di grave disturbo sul contesto naturale.

Più sottile è l'operazione di indebolimento delle direttive comunitarie che il legislatore lombardo imposta: nell'ambito della valutazione dei piani aventi un'incidenza significativa sui siti protetti (SIC), appartenenti alla rete Natura 2000, se si confrontano la direttiva Habitat 92/43 della Comunità europea, recepita dalla legge italiana (DPR n.120 /2003 che ha assorbito il DPR n. 357 /1997) e la versione che della medesima direttiva propone la legge regionale lombarda – si veda la Delibera della Giunta della Regione Lombardia n.7/14106 , 8 agosto 2003 – si registra un'attenuazione delle precauzioni di salvaguardia già sul piano procedurale: nella norma europea le misure di compensazione del danno a un sito protetto sono introdotte come *ultima ratio* e in mancanza di soluzioni alternative possibili, e per imperativi motivi di interesse pubblico, nella legislazione lombarda invece vengono previste fin dal momento iniziale, quando un soggetto proponente predispose un piano e il relativo studio di analisi degli impatti sull'ambiente (l'allegato G), corredato appunto di misure di mitigazione e/o di compensazione. Insomma, sembra ammiccare il legislatore, sai di fare un peccato e la legge ti consente di farlo con la previsione di una penitenza riparatrice.

Come la recente e drammatica vicenda del terremoto abruzzese insegna, si impone dunque un'assunzione di responsabilità generalizzata tra tutti quanti operano sul territorio; l'aggiramento delle norme, l'erosione di suolo, la perdita di naturalità producono come effetto finale la banalizzazione o peggio la devastazione ambientale che noi lasceremo in eredità alle generazioni future. E' una prospettiva desiderabile? A parole tutti la negano, ma nel concreto amministrati e amministratori allentano il rigore di fronte all'urgenza di interessi particolari. Nei comportamenti individuali e collettivi si richiede una svolta etica che diventi habitus mentale e prassi quotidiana: non dobbiamo vergognarci di proclamarla e di pretenderla e di praticarla nei fatti.