

# L'integrazione delle politiche regionali e lo sviluppo delle potenzialità endogene di un comprensorio montano della Campania: il Matese

## 1. La pianificazione del territorio montano nel quadro della programmazione regionale

Considerato che in Campania l'area montana occupa il 35% della superficie regionale e presenta caratteristiche geofisiche e socioeconomiche<sup>1</sup> che hanno ostacolato il decollo del processo di modernizzazione ed accentuato i divari con le zone più sviluppate, si avverte l'esigenza di attuare una pianificazione globale volta al recupero degli squilibri territoriali, valorizzando i molteplici elementi costitutivi dei sistemi montani (fenomeni naturali e prodotti della cultura materiale).

I provvedimenti che si sono susseguiti fino agli anni Sessanta<sup>2</sup> non sono riusciti a compensare i riflessi dei condizionamenti fisici né a favorire cambiamenti strutturali; anzi talvolta hanno concorso a consolidare l'isolamento delle realtà marginali ed a rafforzare il dualismo con quelle in espansione, cristallizzando le tradizionali forme di organizzazione sociale e sottovalutando i benefici derivanti dall'instaurazione di relazioni funzionali con gli spazi confinanti (scambi di mano d'opera, di iniziative imprenditoriali ecc.). Di conseguenza, la diffusa arretratezza, l'anelasticità dell'ordinamento agrario, l'impossibilità di trovare valide alternative al lavoro nei campi e di incrementare il reddito familiare (composto, sovente, dalle rimesse degli emigrati e dalle pensioni) con attività extragricole hanno intensificato l'esodo della popolazione verso le città, al punto da accelerare il dissesto idrogeologico ed il degrado di gran parte del patrimonio edilizio e da compromettere la possibilità di rendere competitiva

l'economia rurale: la mancanza di azioni antropiche volte a sistemare i bacini montani o ad eseguire opere di imbrigliamento e di rimboschimento ha contribuito a svilire il precario rapporto uomo-natura ed a provocare danni ambientali (Salgaro, 1994, pp. 113-129); la struttura occupazionale si è contraddistinta per la prevalenza di coltivatori diretti<sup>3</sup> e di giovani in cerca di primo impiego; i proventi ottenuti dall'agricoltura estensiva (cerealicoltura) non hanno assicurato la sopravvivenza di molte aziende; l'utilizzo di prati e pascoli per l'allevamento si è rivelato basso<sup>4</sup>; la zootecnia è stata implementata per elevare i profitti piuttosto che per assecondare le reali vocazioni dei terreni o per razionalizzare la produzione; il frazionamento fondiario, che talvolta è stato ricomposto mediante strumenti cooperativistici, ha reso meno agevole l'introduzione di tecniche innovative.

A fronte dell'accresciuta necessità di un nuovo approccio ai problemi della montagna è stata varata la Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", con la quale si è inteso sia avviare una politica finalizzata all'utilizzo integrato delle risorse delle diverse località montane<sup>5</sup> sia eliminare i contrasti tra gli ambiti svantaggiati e quelli favoriti, coinvolgendo le cittadinanze; ma le previste implicazioni positive derivanti dalla istituzione delle Comunità montane<sup>6</sup> e dal coordinamento dei piani pluriennali<sup>7</sup> con il Piano Regionale di Sviluppo non si sono verificate, per l'episodicità con cui la Regione Campania ha provveduto al trasferimento delle deleghe ed alla definizione degli indirizzi generali per governare la crescita sostenibile<sup>8</sup>. A ciò va



aggiunto che, a causa dell'omissione da parte del legislatore nazionale dei criteri per la delimitazione delle "zone omogenee"<sup>9</sup> e per la ripartizione dei finanziamenti tra gli Organismi comprensoriali, l'Autorità regionale ha proceduto a parcellizzare in modo eccessivo il territorio, sino a vanificare la funzione pianificatoria dell'Ente intermedio, ed ha determinato come unici parametri di riferimento per la concessione dei contributi l'estensione della superficie ed il numero dei residenti, così da procrastinare il decollo degli insediamenti più poveri<sup>10</sup>. Nemmeno con la Legge sull'"Ordinamento delle Autonomie locali"<sup>11</sup> è stata ridotta l'ampia discrezionalità delle Regioni, alle quali si è attribuita la facoltà di includere nelle Comunità montane i comuni limitrofi con meno di 20.000 abitanti e lasciare fuori quelli parzialmente montani, per non interrompere la continuità geografica e socioeconomica; sebbene la norma contenga alcune indicazioni miranti a restringere lo spazio montano<sup>12</sup>, di fatto, la possibilità che le circoscrizioni amministrative escluse possano comunque avvantaggiarsi degli interventi speciali per la montagna (europei, nazionali e regionali) implica una dilatazione della "montagna legale" e, quindi, una dispersione degli afflussi monetari, la quale penalizza i centri veramente bisognosi (De Vecchis, 1996, p. 119).

Anche se nell'ultimo ventennio la dinamica demografica ha continuato a registrare segnali negativi (alto indice di senilità<sup>13</sup>, decremento del tasso di natalità ecc.) e le caratteristiche dei settori produttivi hanno confermato la persistenza della situazione di marginalità<sup>14</sup>, il progresso dei contesti urbani, pure in virtù dei *mass-media*, ha infranto l'isolamento storico della società rurale, modificandone lo stile di vita: il generale incremento del tempo libero ha incentivato le persone a spostarsi verso ambienti incontaminati per svariate motivazioni (svago, riposo, contatto con la natura ecc.); la maggiore propensione alla spesa ha innalzato la domanda di beni tipici montani e di qualità; la realizzazione di moderne infrastrutture viarie ha favorito il pendolarismo verso la pianura e l'affermazione delle attività terziarie<sup>15</sup>. La consapevolezza raggiunta dalle istituzioni sociali e politiche che questa evoluzione è scaturita soprattutto dalla tendenza ad imitare le realtà più avanzate ha trovato esplicito riconoscimento nella Legge 31 gennaio 1994, n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane", la quale ha individuato le misure da intraprendere per trasformare la montagna in luogo suscettibile di sviluppo autonomo ed indipendente dagli impulsi contingenti originati dal-

l'esterno, salvaguardando ed esaltando le potenzialità endogene.

Infatti, sono stati contemplati sia il potenziamento del ruolo delle Comunità montane<sup>16</sup>, sia numerose agevolazioni finanziarie e fiscali, per promuovere l'insediamento umano, il recupero ed il riuso degli edifici fatiscenti, la difesa dei boschi, la localizzazione di aziende condotte da piccoli imprenditori e da giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni, sia la creazione, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, del "Fondo nazionale per la montagna", nel quale affluiscono gli stanziamenti dell'Unione Europea, dello Stato e degli Enti pubblici, da ripartire tra le Regioni e le Province autonome, che costituiscono fondi regionali con leggi specifiche.

Tuttavia, si sono riscontrati alcuni ostacoli, in particolare sul piano della concertazione e su quello giuridico, che rischiano di pregiudicare l'applicabilità e l'incisività di questo valido strumento legislativo: la Regione Campania, assumendo un atteggiamento gerarchico forse in prospettiva del federalismo, ha sottovalutato l'opportunità di stabilire una sinergia con le Amministrazioni locali, le quali, a loro volta, non hanno sperimentato nuove forme di cooperazione; i provvedimenti a supporto e ad integrazione della normativa nazionale, oltre ad essere stati sanciti quasi sempre in ritardo<sup>17</sup>, qualche volta hanno mostrato gli stessi limiti rilevati nelle vecchie disposizioni<sup>18</sup>; i piani pluriennali, quando sono stati approntati, invece di fissare una strategia unitaria per il soddisfacimento di interessi sovracomunali, hanno espresso una sommatoria di iniziative per i singoli comuni, che ha consolidato la frammentarietà delle realtà montane. Di qui l'urgenza di ridefinire le competenze dei soggetti pubblici per evitare sovrapposizioni<sup>19</sup>, di rafforzare l'autonomia, pure finanziaria, delle Comunità montane, di diffondere una cultura manageriale e di rivedere i metodi della programmazione, sulla base dei principi di intersectorialità e di interdipendenza territoriale.

In tale ottica, una pianificazione volta ad accelerare e gestire la transizione implica l'elaborazione di un piano-processo, che fornisca le linee programmatiche relative a tutte le componenti dell'organizzazione montana (dall'ambiente alle testimonianze culturali, ai settori economici e così via) e precisi i fondamentali criteri di ponderazione tra i vari obiettivi<sup>20</sup>. A fronte del dissesto idrogeologico, della mancata manutenzione dei suoli agricoli e dei boschi, di azioni antropiche a forte impatto ambientale (ad esempio, coltivazione di

cave a cielo aperto e costruzione dei tracciati vari) ecc., è indispensabile tutelare il paesaggio<sup>21</sup> con interventi diretti a razionalizzare il regime vincolistico (come i piani paesistici), il quale spesso non ha agevolato la permanenza delle popolazioni, a prevenire le cause dell'alterazione degli ecosistemi, piuttosto che a controllare le erosioni o ad arginare i fenomeni franosi<sup>22</sup>, a proteggere il patrimonio forestale, ad installare stazioni meteorologiche ed impianti per il telerilevamento di incendi, ad ideare itinerari tematici e ripristinare gli antichi sentieri per esaltare le emergenze naturali.

Per conseguire una crescita durevole e sostenibile, l'ampliamento della base produttiva ha un'importanza notevole<sup>23</sup>, soprattutto perché la monoattività può determinare distruttive modalità di utilizzo delle risorse; dunque, si dovrà procedere a modificare le regole del mercato fondiario per assicurare la mobilità del fattore terra<sup>24</sup>, ad introdurre tecniche colturali ecocompatibili e ad ammodernare le pratiche zootecniche con l'ausilio di centri di assistenza e di consulenza. Implementare le lavorazioni artigianali istituendo botteghe-scuole<sup>25</sup> e strutture per la commercializzazione, sostenere i molteplici tipi di turismo (agriturismo, ecologico-escursionistico, sociale ecc.) rappresentano altre strategie che consentono di attirare capacità professionali e capitali, di scoraggiare i trasferimenti giornalieri, nonché di incentivare l'associazionismo tra le imprese locali e non e la ristrutturazione delle dimore rurali. Poiché la difficile accessibilità è considerata un freno alla valorizzazione delle specificità topiche, urge provvedere al miglioramento delle reti di trasporto ed alla creazione di assi stradali di penetrazione<sup>26</sup> e di mezzi di collegamento "alternativi" (come funivie, funicolari, eliporti) (Cfr. Beguinot, 1994, pp. 254-274); infine, per decongestionare la conurbazione costiera e per garantire una maggiore presenza dell'uomo nelle zone montane, si deve riordinare anche l'Amministrazione Pubblica, prevedendo la redistribuzione di alcuni servizi sociali e l'uso di moderne tecnologie informatiche e telematiche.

Nel definire gli specifici contenuti dei piani, ogni Autorità di governo (Enti parco, Comunità montane, Province, Comuni ecc.) dovrà conformarsi agli obiettivi del programma regionale, nel quale si è sottolineata la necessità di puntare innanzitutto sullo sviluppo dei contesti marginali<sup>27</sup> per ridurre i forti squilibri socioeconomici, mediante la correzione della tendenza alla spontanea localizzazione delle attività e delle residenze attorno alle città maggiori e la riqualificazione

funzionale delle località medio-piccole, che formeranno sistemi insediativi, contrapposti a quello metropolitano, in grado di fungere da cerniera nelle relazioni interregionali<sup>28</sup>.

Il raggiungimento di questo intento, specialmente in seguito alla fine dell'intervento straordinario del Mezzogiorno, dipenderà dalla volontà dei soggetti pubblici e privati di stabilire rapporti di collaborazione e dalla capacità sia delle rappresentanze locali di presentare progetti ammissibili al cofinanziamento dell'Unione Europea sia degli Enti periferici di impiegare i contributi disponibili. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, è opinione diffusa che gli strumenti più validi su cui fare affidamento sono le sovvenzioni globali nell'ambito del *Quadro Comunitario di Sostegno* ed i fondi relativi ai programmi come il *Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER II), il quale, finanziando le iniziative elaborate dai Gruppi d'Azione Locale (GAL), mira a rivitalizzare i territori investiti da processi di deruralizzazione. Pertanto, occorre accelerare e semplificare le procedure burocratiche per l'erogazione delle somme, allo scopo di non perderle, e sostituire l'anacronistica logica degli interventi a pioggia con quella di "selezione", per evitare la parcellizzazione degli afflussi monetari ed indurre i proponenti a qualificare la loro progettualità. A tale riguardo diventa essenziale, da un lato, che le forze amministrative, sociali e produttive del luogo concertino la pianificazione, poiché, conoscendo in modo approfondito i problemi e le potenzialità delle proprie realtà, possono prospettare efficaci soluzioni e patrocinarle nelle sedi istituzionali e, dall'altro, che la Regione Campania coordini ed assista gli operatori dall'ideazione all'attuazione delle strategie, per assicurare l'idoneità delle stesse ad aggregare e sviluppare i comprensori montani.

## **2. Primi indirizzi di piano per il riassetto funzionale del Matese, un'area tra continuità e cambiamento\***

Al confine tra la Campania ed il Molise, nell'area compresa fra Caserta e Benevento da una parte ed

\* L'Autore, partendo dai risultati di un attento studio condotto su incarico della Regione Campania per ideare i sentieri-natura della montagna matesina, individua un modello di sviluppo sostenibile del versante campano, il quale si distingue per specifiche caratteristiche geografiche. Nella consapevolezza che il Matese costituisce un complesso territoriale indivisibile, da tempo è stata avviata una ricerca rivolta anche alla dorsale molisana.





FIG. 1 - Il versante campano del Matese ripreso dal satellite americano di telerilevamento *Landsat*.

Isernia e Campobasso dall'altra, si erge uno dei più importanti massicci calcarei dell'Italia peninsulare: il Matese. Tale gruppo montuoso, il quale ha una configurazione ellittica con l'asse principale orientato da nord-ovest a sud-est (Ruocco, 1976, p. 473), è connotato dalla presenza di fattori geografici così diversi da rendere difficile l'individuazione di una precisa fisionomia<sup>29</sup> e da conferire singolarità a questa regione, la cui crescita non si è fondata su basi solide e durature.

A determinare la situazione di marginalità ha concorso in misura notevole l'esodo rurale, verificatosi soprattutto dal secondo dopoguerra<sup>30</sup>, il quale ha provocato, tra l'altro, il calo della natalità, l'accentuarsi dei fenomeni di femminilizzazione e di senilizzazione<sup>31</sup>, il decremento della mano d'opera qualificata e, non ultimo, l'impovertimento delle attività economiche, ritenute "trainanti", che costituiscono il legame con il passato<sup>32</sup> (Citarella e Franco, 1975, pp. 252-260). È bene sottolineare che lo sconvolgimento della struttura demografica non ha colpito in modo uniforme il comprensorio: dall'analisi dei dati statistici (1981-1991) è emersa la tendenza allo spopolamento in particolare nei centri posti alle più elevate altitudini o di minori dimensioni, definiti "comuni freno" (ad esempio, Capriati al Volturno, Fontegreca e Gallo Matese), ed un incremento dei residenti, sia pure contenuto, nei "comuni motore" (come Alife, Piedimonte Matese, San Potito Sannitico, Sant'Angelo d'Alife), dove il saldo migratorio si è attestato su valori positivi, a testimonianza del ruolo propulsivo che i suddetti centri possono assumere nel decollo del Matese, anche in ragione della loro integrazione funzionale con i territori più avanzati (Vitolo, 1990, pp. 67-69). Ciò significa che sussistono le caratteristiche di una realtà in transizione<sup>33</sup>, in cui convivono tradizione e modernità: accanto ai pochi insediamenti con espressioni peculiari fisiche ed antropiche, esistono zone che, essendo dotate di specificità troppo a lungo trascurate e sottovalutate, sono in grado di superare l'isolamento e rinnovare l'assetto socioeconomico.

Sebbene allo stato attuale si intravedano timidi segnali di rilancio (aumento del livello di scolarità e ricerca da parte degli abitanti di un lavoro nelle proprie terre), volti a rompere la dipendenza dall'Area Metropolitana Partenopea, i bassi redditi pro capite, l'alta disoccupazione<sup>34</sup>, l'inefficienza delle infrastrutture e dei servizi (istruzione, trasporti, sanità, assistenza sociale alle classi deboli ecc.), l'inadeguata formazione professionale e l'indifferenza della collettività verso i rischi ambientali<sup>35</sup> impongono l'avvio dei processi di ri-

conversione produttiva e di trasformazione culturale, che sottendono la predisposizione di una razionale programmazione dell'uso delle risorse locali, mediante l'azione sinergica tra privati ed Enti pubblici (Barbera e Levrero, 1990, pp. 25-28).

Per quanto riguarda il settore primario<sup>36</sup>, in cui risultano occupate soprattutto le fasce sociali meno giovani<sup>37</sup>, si riscontrano una significativa contrazione sia del numero di aziende sia dei suoli destinati alle coltivazioni tradizionali<sup>38</sup>, un limitato impiego delle superfici forestali e pascolative, un'assenza di tecnologie che potrebbero comportare l'accrescimento della produttività e degli utili<sup>39</sup>, una scarsa specializzazione degli allevamenti ed una modesta propensione agli investimenti, tutti aspetti che denotano, nel complesso, il persistere degli elementi strutturali di una economia rivolta perlopiù a garantire la sussistenza degli addetti e che confermano la necessità di puntare ad un'agricoltura di qualità, al fine di realizzare beni ad elevato valore aggiunto, di conquistare altri sbocchi commerciali e di concorrere a migliorare le condizioni di vita della popolazione. Il conseguimento di tali obiettivi richiede provvedimenti miranti a difendere gli ecosistemi, a valorizzare il patrimonio boschivo<sup>40</sup>, a creare marchi di tipicità per i prodotti agricoli, a favorire la costituzione di nuclei agro-industriali<sup>41</sup>, a promuovere avanzate pratiche zootecniche<sup>42</sup> e ad incentivare l'adozione di moderni modelli di gestione aziendale<sup>43</sup> che consentano di ridurre i limiti derivanti dalle piccole dimensioni delle imprese, ottenendo apprezzabili economie di scala<sup>44</sup> (Clementelli, 1990, pp. 113-211).

Il Matese, inoltre, presenta un tessuto industriale poco dinamico<sup>45</sup>: l'estrema polverizzazione degli opifici, la carente preparazione degli imprenditori, la standardizzazione dei manufatti, nonché l'orientamento a collocarli sui mercati interni rappresentano i principali elementi di debolezza del settore, la cui sopravvivenza può essere compromessa dalla mancata applicazione dei traguardi di conoscenza raggiunti in campo tecnologico. Considerate la spiccata vocazione artigianale dell'area e la maggiore capacità degli impianti piccoli ed innovativi di adattarsi con rapidità alle variazioni della domanda, si dovrebbero rivitalizzare sia le lavorazioni in grado di fornire beni ai comparti industriali sia quelle artistiche (legno, marmo, pietra, rame ecc.), alcune delle quali in via di estinzione per il disinteresse delle nuove generazioni nei confronti di siffatti mestieri e per le difficoltà a fronteggiare la concorrenza delle produzioni in serie (ad esempio, alti costi per la



commercializzazione e per l'aggiornamento professionale). Quanto su esposto attesta che per rilanciare le attività secondarie appare di fondamentale importanza innanzitutto finalizzare i finanziamenti pubblici, atteso che le Autorità di governo in passato hanno trasferito la gran parte degli afflussi monetari ai contesti economicamente avvantaggiati; diffondere i processi di automazione; promuovere gli oggetti di particolare pregio, organizzando manifestazioni, mostre permanenti, fiere ecc.<sup>46</sup>; riattare gli edifici in stato di abbandono per destinarli ad accogliere laboratori e botteghe-scuola; concentrare nell'Area di Sviluppo Industriale di Alife – che ha una posizione centrale relativamente all'accessibilità dei trasporti – la gran parte delle strutture produttive; istituire centri di servizi che abbiano il precipuo scopo di mettere a disposizione degli operatori esperienze avanzate, in modo che costoro acquisiscano un buon livello tecnico e manageriale.

Nella definizione di una politica di valorizzazione che coniughi le esigenze di tutela ambientale e di crescita sostenibile, non si può trascurare il turismo, poiché il Matese possiede notevoli attrattive naturali e culturali, che, se correttamente impiegate, possono generare effetti immediati e duraturi in termini di incremento dei flussi di visitatori e dei profitti. Basti pensare al complesso dei fattori climatici – che permettono la localizzazione di sedi per le applicazioni terapeutiche e per l'esercizio degli sports invernali – alle copiose risorse boschive di antica formazione, alla varietà delle specie vegetali, all'abbondanza di acque, alle innumerevoli testimonianze delle civiltà passate (ad esempio, le ville romane di Alife, i borghi medioevali di Pietra Sannita e Ciorlano, le fortificazioni di origine sannita di Piedimonte Matese), ossia alle molteplici potenzialità che possono contribuire all'affermazione di diversificate forme di occupazione del tempo libero. Purtroppo le iniziative sino ad oggi intraprese in tale direzione dagli Organismi competenti (Regione, Province, Comuni, Comunità montane) si sono risolte nell'attuazione di piani e ricerche che non hanno determinato conseguenze concrete, sia per l'esiguità dei fondi, sia per l'insufficiente integrazione degli interventi con il territorio, sia per la diffidenza degli Enti a stabilire rapporti di cooperazione. A ciò si aggiungano la limitata conoscenza dei privati circa la disponibilità delle somme erogate dalle Istituzioni pubbliche, il forte degrado della gran parte degli edifici (casali, masserie ecc.), che potrebbero essere utilizzati come strutture ricettive, e la

generale ignoranza della collettività sull'instimabile valore delle testimonianze storico-architettoniche. Nell'intento di rendere competitivo il sistema turistico del comprensorio, si ritiene essenziale affrontare con urgenza i suddetti problemi, mediante una programmazione organica che, da un lato, incentivi i turisti a risiedere nelle località montane ed a compiere escursioni verso quelle costiere e, dall'altro, assicuri vantaggi anche agli altri settori. Si tratta, dunque, di sostenere l'agriturismo, che concorre a superare la crisi delle tradizionali pratiche agro-silvo-pastorali, a garantire redditi più alti agli imprenditori ed a favorire la permanenza dei giovani nelle realtà rurali; di migliorare la preparazione professionale degli addetti al comparto; di insediare sportelli di assistenza e di orientamento che offrano informazioni amministrative, finanziarie e legislative necessarie per avviare progetti innovativi; di istituire zone attrezzate (aree picnic, terrazze panoramiche ecc.) e centri di accoglienza, che forniscano indicazioni e suggerimenti utili ad una piacevole fruizione dei luoghi; di installare impianti sciistici nonché ammodernare quelli esistenti; infine, di ideare itinerari escursionistico-sportivi (*trekking*, canoa, ippici ecc.), reti di sentieri<sup>47</sup> e pacchetti turistici, in base ad attente indagini sul terreno e di mercato ed alla definizione di *target* di riferimento.

Nondimeno la creazione di un parco naturale rappresenta un'occasione per l'evoluzione del Matese, poiché consente di mantenere inalterati gli ecosistemi e di razionalizzare le attività economiche. Pertanto, quest'area protetta non va interpretata come strumento di "protezione totale", ma di salvaguardia attiva e di valorizzazione delle tipicità<sup>48</sup>; difesa della flora e della fauna<sup>49</sup>; rivitalizzazione dell'agricoltura, della silvicoltura e dell'allevamento, anche mediante la commercializzazione dei prodotti del luogo, i quali, beneficiando di un marchio di origine controllata che riporti la denominazione del parco, procurano introiti aggiuntivi agli operatori; diffusione di un turismo ecocompatibile; recupero dei nuclei storici; aumento degli investimenti e degli sbocchi occupazionali<sup>50</sup> (Citarella, 1997, pp. 505-507).

Da quanto sin qui esposto, traspare l'opportunità che le Autorità di governo assumano l'impegno di individuare un percorso di azioni in un quadro coerente ed unitario di convergenza e solidarietà con i piani di livello regionale, nazionale ed europeo, nonché abbandonino la logica "separatistica", fondata sulla delimitazione di rigidi confini di competenze, per avanzare proposte coordinate che sveltiscano il processo deci-

sionale e gli *iter* burocratici. A tale proposito, è auspicabile il ricorso all'istituto del patto territoriale, perché, annullando i limiti derivanti dall'approccio centralistico ed intensificando i contatti tra gli attori locali (Amministrazioni provinciali, Comuni, Comunità montane, sindacati, associazioni di categoria ecc.), dà la possibilità di approntare un progetto che parta dall'analisi del contesto socioeconomico e delle specificità del comprensorio per determinare le misure comuni e ben definite volte al rilancio del Matese (Aristone, 1997, pp. 11-12). L'opzione strategica di crescita endogena, mediante la promozione del partenariato, è alla base anche del recente programma regionale, in attuazione di quello comunitario LEADER II<sup>31</sup>, che testimonia la volontà di rinnovare i metodi ed i contenuti dell'intervento pubblico, in quanto prevede la concentrazione di contributi finanziari per accelerare lo sviluppo intersettoriale degli ambiti marginali<sup>32</sup>.

Considerato che il Matese costituisce un complesso territoriale indivisibile, qualsiasi provvedimento portato avanti dalle forze istituzionali non può prescindere dalla necessità di rafforzare le interrelazioni con le regioni limitrofe ed, in particolare, di collegare il sistema insediativo tirrenico con quello adriatico. In questa prospettiva, appare rilevante l'ipotesi di costruire una galleria di valico del Matese, la quale, se realizzata in conformità delle norme e procedure ambientali (VIA), può assicurare notevoli benefici: la Campania acquisirebbe un ulteriore sbocco turistico e la parte economicamente più arretrata del Molise uscirebbe dalla condizione di isolamento.

In conclusione, indirizzando una direttrice di sviluppo verso questa zona interna, si provvederà sia a ridurre l'eccessiva pressione demografica e produttiva nell'Area Metropolitana Partenopea sia a trasformare le località rurali emergenti in solidi centri, i quali, evitando particolarismi e potenziando le forme di rappresentanza unitaria, saranno capaci di svolgere un ruolo di regia nel decollo socioeconomico della costellazione dei comuni circostanti e, quindi, di conferire una forte identità al Matese.

## Note

<sup>1</sup> La temperatura rigida, l'elevata altitudine, la morfologia accidentata, la scarsa accessibilità, la limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie, nonché la modesta propensione all'investimento sono soltanto alcuni fattori che hanno rafforzato la tendenza a considerare la montagna come una "area problema" ed indotto le Autorità pubbliche ad adottare una politica assistenziale, la quale, sottovalutando l'importanza delle diversità spaziali, non ha garantito la competitività dei prodotti e dei servizi montani.

<sup>2</sup> Tra gli altri, si ricordano la Legge 20 giugno 1877, n. 3917, in cui si è previsto il vincolo forestale per i terreni posti al di sopra della fascia fitogeografica del castagno; la Legge 13 febbraio 1933, n. 215, che ha introdotto il concetto di bonifica integrale; la Legge 25 luglio 1952, n. 991, la quale ha sancito forme di assistenza alla popolazione e di sostegno alle attività produttive esistenti.

<sup>3</sup> Buona parte della mano d'opera impegnata nell'agricoltura rappresenta un'alta percentuale dei disoccupati nascosti, ossia lavoratori che figurano come coltivatori soltanto per beneficiare di sussidi o agevolazioni.

<sup>4</sup> Basti pensare che a tutt'oggi, mentre nelle zone montane la media del numero di bovini per ha di Superficie Agricola Utilizzata (SAC) a colture foraggere è 0,9, in quelle di collina e di pianura è rispettivamente 1,8 e 4.

<sup>5</sup> I comuni sono considerati montani se almeno l'80% della superficie totale si estende al di sopra dei 600 m di altitudine o se il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore non è minore di 600 m.

<sup>6</sup> Questi Enti di diritto pubblico, con poteri di programmazione ed autonomia operativa, sono costituiti dai comuni compresi nelle "zone omogenee", che sono individuate in base ai criteri di unità territoriale, economica e sociale.

<sup>7</sup> Seguendo la logica dell'intervento intersettoriale, le Comunità montane, da un lato, devono redigere il piano pluriennale di sviluppo economico-sociale, nel quale si individuano le possibilità di crescita delle aree rurali, e supportare gli Enti territoriali di livello superiore nella gestione dei servizi, dall'altro possono procedere all'esecuzione dei progetti previsti per ogni singolo settore produttivo, attribuire ad altri organismi il compito di realizzare opere che rientrano nelle loro competenze e ricevere la delega dalle Regioni per specifiche materie (bonifica, foreste ecc.).

<sup>8</sup> Le Comunità montane della Campania, istituite con Legge regionale 14 gennaio 1974, n. 3, avrebbero dovuto adeguare il Piano Zonale Pluriennale alle indicazioni contenute nel Piano Regionale di Sviluppo, il quale è stato approntato soltanto verso la fine degli anni Ottanta.

<sup>9</sup> Secondo Saibene (1975), le "zone omogenee" sono quei comprensori in grado di svilupparsi in base alle direttive del piano pluriennale, poiché è impossibile ritrovare in un'area contemporaneamente l'uniformità degli aspetti fisici, socioeconomici e politici.

<sup>10</sup> La popolazione censita e l'estensione territoriale non possono essere considerati gli unici parametri discriminanti, in quanto, di solito, una Comunità montana composta da centri deboli sul piano demografico e di piccole dimensioni costituisce una realtà che più delle altre richiede cospicui finanziamenti (De Vecchis, 1996, p. 136).

<sup>11</sup> La Legge 8 giugno 1990, n. 142 ha il merito di aver riconosciuto alle Comunità montane la natura giuridica di Enti locali, ma, per evitare conflitti di competenze con le altre Amministrazioni, ha negato agli Organismi comprensoriali la facoltà di elaborare il piano urbanistico, ha previsto il loro concorso alla redazione del piano territoriale di coordinamento provinciale



ed ha confermato l'obbligo della stesura del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico (artt. 28-29).

<sup>12</sup> Sono esclusi dall'Organismo comprensoriale i comuni con più di 40.000 residenti e quelli parzialmente montani nei quali la percentuale degli abitanti del territorio montano, rispetto alla popolazione totale, è inferiore a 15.

<sup>13</sup> Al 1991, gli indici di senilità registrati nelle aree montane, collinari e di pianura sono stati pari rispettivamente a 86, 59; 76 e 33,83, contro il valore di 51,72 rilevato nell'intera regione Campania.

<sup>14</sup> Nelle aree montane il contributo dell'agricoltura alla ricchezza regionale, espresso dal rapporto tra la Produzione Lorda Vendibile (PLV) ed il Prodotto Interno Lordo (PIL), nel 1991 è stato pari al 12,2%, con punte del 17,6% nel Salernitano e del 18,3% nel Beneventano, contro una media regionale del 4,9%.

<sup>15</sup> Mentre tra il 1951 ed il 1971 l'espansione del settore terziario era dovuta soprattutto al diffondersi del pubblico impiego, negli ultimi anni è stata determinata anche dall'incremento delle attività commerciali e dei servizi sociali.

<sup>16</sup> Poiché il legislatore ha affidato a più soggetti la crescita sostenibile dell'economia rurale, le Comunità montane, oltre a promuovere uno spirito associativo e di solidarietà tra le popolazioni, hanno l'onere di coordinare le iniziative delle diverse Istituzioni, al fine di accelerare la transizione delle aree dotate di potenzialità inespresse.

<sup>17</sup> La Regione Campania ha rivisto le delimitazioni amministrative e le funzioni degli Enti comprensoriali, il cui numero è passato da ventiquattro a ventisette, soltanto l'1 settembre del 1994, con la Legge n. 31 sul "Nuovo ordinamento delle Comunità montane", contravvenendo all'art. 61 della Legge 142/90, il quale prevedeva l'attuazione della norma entro un anno.

<sup>18</sup> Nel Disegno di Legge del 3 settembre 1996 inerente l'"Istituzione del fondo regionale per la montagna", la Regione Campania ha stabilito che la ripartizione delle risorse tra le Comunità montane sia effettuata in base ai parametri della superficie e della popolazione censita, senza ravvisare la necessità di inserire alcuni criteri correttivi, come la distribuzione per classi d'età, la disoccupazione, l'indice di spopolamento ecc., peraltro indicati nella Legge 97/94 per determinare l'entità dei finanziamenti da assegnare alle Regioni ed alle Province autonome.

<sup>19</sup> La Legge regionale 1 settembre 1993, n. 33 sull'"Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania", ad esempio, attribuisce agli Enti parco l'obbligo di redigere il piano territoriale del parco ed il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, i cui contenuti sono simili a quelli degli strumenti di pianificazione delle Comunità montane.

<sup>20</sup> In merito alla Valutazione della Sostenibilità Territoriale degli interventi (VAST), si veda Citarella, 1997.

<sup>21</sup> La tutela delle condizioni chimico-fisiche e biologiche che permettono e favoriscono la vita degli esseri viventi prevede tre forme di intervento collegate in modo funzionale e temporale: la difesa, la quale può essere anche totale, è volta a conservare gli ecosistemi; la gestione mira a sostenere i processi naturali (come, impianti di nidi artificiali, regolazione di zone umide); lo sviluppo richiede l'intervento dell'uomo per ripristinare o creare componenti ambientali (ricostruzione biologica dei paesaggi degradati, reintegrazione della vegetazione della campagna agricola ecc.) (Di Fidio, 1987, pp. 21-22).

<sup>22</sup> Il fenomeno delle frane è particolarmente intenso, ad esempio, nelle alte valli del Sele (Colliano), del Calore lucano (Roscigno) e del Mingardo (Laurito) (Ruocco, 1976, p. 81).

<sup>23</sup> Considerato che dall'incremento della competitività dei sistemi produttivi locali deriva l'aumento dell'occupazione, è necessario puntare anche sulla formazione professionale, che sviluppa la cultura imprenditoriale, in particolare tra i giovani, e favorisce l'impiego di tecnologie innovative.

<sup>24</sup> Al fine di promuovere l'accorpamento dei terreni, si ritiene necessario ridurre le spese relative al trasferimento della proprietà e rivedere le norme sugli affitti.

<sup>25</sup> Si pensi, ad esempio, ad alcuni centri della Comunità montana della Penisola Amalfitana, dove sono previsti corsi di formazione professionale specializzata ed iniziative di studi e ricerche, al fine di conservare la tradizione artigianale e migliorare la qualità delle produzioni (ceramica a Vietri e Cava, merletto a Ravello, carta ed arti grafiche ad Amalfi, abbigliamento a Positano, ebanisteria a Corbara ecc.).

<sup>26</sup> Attualmente, si riscontra la mancanza di un reticolo tra le principali strade provinciali, che contribuisca al deflusso del traffico proveniente dalle grandi arterie a scorrimento veloce e da quelle autostradali in via di completamento, come i fondivalle di Trignano e di Contursi, l'Ofantina e la Caianello-Telese.

<sup>27</sup> Non va, altresì, trascurato che, nell'elaborare una politica di rilancio delle aree montane, si dovranno considerare i documenti approvati dall'Unione Europea, come la *Carta europea della montagna* (1994), la quale, tenendo conto delle raccomandazioni adottate alla Conferenza di Rio de Janeiro, definisce i principi da seguire nelle fasi della pianificazione, tutela e sviluppo.

<sup>28</sup> Le principali aree di sviluppo possono essere individuate nel triangolo Telese, Morcone, Piedimonte Matese; nella zona in cui ricadono i centri di Grottaminarda, Ariano Irpino, Lacedonia; nella periferia nord-occidentale di Salerno, da Giffoni Valle Piana a Campagna; nel Vallo di Diano e precisamente tra Polla, Sala Consilina e Padula.

<sup>29</sup> Il Matese è lambito ad ovest dal Volturno, a sud-ovest dal Torano, a sud dal Calore, ad est dal Tammaro ed a nord-est dal Biferno. Mentre le vette più elevate e con pendii poco scoscesi si trovano nella parte nord-orientale o molisana, la dorsale rivolta verso il Tirreno presenta versanti ripidi e avvallamenti profondi scavati dalle acque.

<sup>30</sup> Tra le cause socioeconomiche che hanno contribuito alla formazione di cospicue correnti migratorie vanno annoverate l'insufficiente capacità produttiva della terra, la mancanza di attività industriali e terziarie in grado di assorbire gli addetti espulsi dall'agricoltura e l'attrazione dei giovani verso modelli di comportamento e di consumo urbani.

<sup>31</sup> Nel 1991 gli indici di senilità relativi ai versanti casertano (65,8) e beneventano (95,15) sono stati superiori a quello regionale (51,72).

<sup>32</sup> Allo stato attuale l'emigrazione ha assunto caratteristiche differenti rispetto a quella dell'immediato dopoguerra: l'alto grado di invivibilità dei capoluoghi provinciali, gli elevati valori d'uso del suolo urbano e l'interesse dei residenti a mantenere un rapporto con i luoghi di origine hanno concorso a richiamare la popolazione nelle aree montane ed a trasformare i trasferimenti definitivi in "pendolarismo giornaliero".

<sup>33</sup> Considerato che i miglioramenti delle condizioni di vita delle popolazioni si sono verificati soprattutto in virtù dei flussi di risorse esterne, è auspicabile che in futuro la crescita sia programmata e non spontanea, così da creare un sistema economico autonomo e dinamico, ossia indipendente dalle oscillazioni del debito pubblico.

<sup>34</sup> Basti pensare ai tassi di disoccupazione registrati nel 1991 nei comuni di Valle Agricola (45,6), Raviscanina (43,1) e San Gregorio Matese (39,5).

<sup>35</sup> Poiché il Matese è un'area ad elevato rischio ambientale (ad esempio, idrogeologico e sismico) è necessario attuare interventi volti a prevedere e prevenire queste calamità naturali, anche mediante un'opera di sensibilizzazione della collettività, la quale deve essere consapevole dell'eventualità di subire un danno e delle norme di comportamento da seguire per mitigarne gli effetti.

<sup>36</sup> Il paesaggio agrario del Matese si presenta alquanto vario: le



zone più elevate risultano dominate dalle attività silvo-pastorali e da ampie distese cerealicole, mentre quelle poste alle medie e basse altitudini accolgono colture promiscue.

<sup>37</sup> Dal 1981 al 1991, nella Comunità montana del Matese, la percentuale della popolazione giovane (14-29 anni) occupata nel settore primario è passata da 30,1 a 16,6.

<sup>38</sup> Sebbene siano state realizzate opere di terrazzamento per innalzare il livello altimetrico delle coltivazioni erbacee (cereali e patate), che a Gallo Matese, Letino e Pietraraja hanno superato i 1.000 m, queste colture riescono a sopravvivere soltanto laddove vengono impiegati i più perfezionati sistemi di dissodamento ed avvicendamento culturale.

<sup>39</sup> Nella montagna casertana ed in quella beneventana, a fronte di 6,1 e 3,8 ha di SAU disponibili per ogni azienda agricola, le PTV per ha di SAU sono rispettivamente pari a 1,4 e 5,2 milioni di lire, a causa della limitata diffusione di tecniche innovative di produzione, ma soprattutto della natura accidentata dei luoghi, della difficoltà di irrigazione e della scarsa accessibilità.

<sup>40</sup> Il paesaggio vegetale matesino è stato classificato in quattro fasce: la mediterranea, fino a 500 m, dove si trovano frammenti di macchia mediterranea; la sannitica, tra i 500 ed i 1.000 m, che è caratterizzata da querceti, castagneti e boscaglia mista; la subatlantica, fra i 1.000 ed i 1.800 m, in cui regnano le faggete; la mediterraneo-alto-montana, oltre i 2.000 m, la quale ospita solo praterie e pascoli (Assessorato Agricoltura e Foreste, 1985, pp. 37-38). Atteso che i boschi hanno una notevole importanza per l'assetto idrogeologico della montagna - in quanto, tra l'altro, rallentano le acque piovane e dilavanti - di recente, l'Area Generale di Coordinamento "Sviluppo Attività Settore Primario" dell'Amministrazione regionale ha approntato la proposta del Piano forestale generale per la Campania (1997-2006), il quale mira ad assicurare la continuità degli interventi in materia di forestazione e di bonifica montana, tenendo conto dell'esigenza di mantenere a presidio del territorio la popolazione e la forza lavoro.

<sup>41</sup> Va, altresì, sottolineato che, per incentivare la localizzazione degli insediamenti produttivi nelle aree montane, è necessario, da un lato, ampliare ed ammodernare il sistema stradale e quello ferroviario e, dall'altro, far fronte alle esigenze di approvvigionamento energetico, prevedendo una gestione complessiva delle fonti.

<sup>42</sup> Sulle terre incolte di proprietà comunale si potrebbero istituire aziende zootecniche specializzate nell'allevamento di fauna montana e centri sperimentali per la conservazione del patrimonio genetico del bestiame.

<sup>43</sup> Nel comprensorio matesino le cooperative ed i consorzi sono poco diffusi, per effetto del comportamento individualistico degli imprenditori, della limitata promozione di tali iniziative da parte delle Autorità locali e della scarsità di informazioni.

<sup>44</sup> Anche i conduttori di aziende dediti *part time* all'agricoltura, i quali rappresentano nel versante casertano il 25,5% e in quello beneventano il 19,8% del totale degli imprenditori, traggono un duplice vantaggio dallo sviluppo di forme associative: la conservazione della proprietà e l'inserimento dell'impresa in un efficiente sistema produttivo.

<sup>45</sup> In seguito al processo di industrializzazione del Casertano, l'esodo della mano d'opera, soprattutto dalle aree interne della Campania verso l'Italia nord-occidentale, si è attenuato, ma, poiché la gran parte delle imprese più sviluppate è stata di

origine esterna, non tutta la forza lavoro disponibile ha avuto la possibilità di trovare occupazione nell'industria: infatti, nella Comunità montana del Matese, a fronte di un lieve aumento della percentuale degli addetti al settore secondario - 23,6 nel 1981 e 27,7 nel 1991 - si è registrato un forte incremento di quella relativa agli impiegati nel terziario (36,9 nel 1981 e 49,4 nel 1991), ed in particolare dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, i quali attualmente rappresentano circa il 28% della popolazione attiva nel settore dei servizi.

<sup>46</sup> Tra i centri caratterizzati da una solida tradizione artigianale si ricordano Cerreto Sannita e San Lorenzello, dove periodicamente sono allestite mostre mercato dell'antiquariato e della ceramica.

<sup>47</sup> Fino al secolo scorso una fitta rete di sentieri collegava le zone di collina con quelle di montagna; con il miglioramento dei sistemi di trasporto, è venuta meno la funzione economica dei suddetti tracciati, che da alcuni anni sono oggetto di interessanti iniziative tese a recuperarli per fini turistici: il ripristino delle antiche mulattiere per la pratica dell'alpinismo e dell'escursionismo, ad esempio, ha consentito ai visitatori di apprezzare non solo le bellezze naturali dell'area, ma di scoprire le potenzialità in buona parte inespresse (si pensi alle produzioni agricole, gastronomiche ed artigianali, o alle presenze monumentali ecc.). A questo proposito va sottolineato che la Comunità montana del Matese, nell'ambito del Piano di sviluppo socioeconomico, ha individuato alcuni percorsi: da Alife a San Gregorio Matese, dal Lago Matese al Lago Letino, da Sant'Angelo d'Alife a Valle Agricola, da Prata Sannita al Volturmo, da San Potito a Gioia Sannitica.

<sup>48</sup> Dopo lunghi e controversi dibattiti, nel 1995 con il Decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n. 5572, è stata individuata la perimetrazione provvisoria del Parco regionale del Matese, che si estende per circa 25.000 ha con una popolazione di quasi 36.000 abitanti, distribuiti in alcuni comuni delle province di Benevento e di Caserta. A due anni dall'emanazione del decreto, nonostante le Amministrazioni comunali interessate abbiano reso noti i loro pareri ed osservazioni, la Regione non ha ancora provveduto alla vera e propria istituzione dell'area protetta.

<sup>49</sup> Negli ultimi anni, in seguito alla crisi agricola che ha colpito le zone collinari e montane, il fenomeno del diboscamento si è attenuato; ciò non ha vanificato la necessità di rimboscare le zone depauperate sul finire della Seconda Guerra mondiale, allorché si manifestò la notevole espansione dei pascoli e dell'agricoltura di seminativi.

<sup>50</sup> La Legge 97/94, nell'intento di salvaguardare e di valorizzare le aree montane, ha fornito gli strumenti per l'attuazione di progetti non "preconfezionati" ed idonei alla realizzazione di un'azienda parco.

<sup>51</sup> Gli interventi consentiti dal LEADER II devono essere attuati nelle aree, classificate montane e svantaggiate ai sensi della Direttiva CEE 268/75, dove il declino dell'occupazione e delle attività agricole, nonché l'esodo dei giovani più qualificati hanno causato squilibri sociali ed insediativi.

<sup>52</sup> Nell'ambito dei Progetti di Azione Locale (PAL) ammessi al finanziamento rientra quello per la zona del Matese, proposto dal GAL dell'Alto Casertano, un consorzio tra operatori pubblici e privati senza scopo di lucro avente per oggetto l'organizzazione, la promozione e la gestione di attività volte ad incentivare lo sviluppo rurale.

