



**DAL GOVERNMENT ALLA GOVERNANCE: UN PERCORSO
PER L'AREA PIT PENISOLA SORRENTINA AMALFITANA**

Paolo Cardì

Monia Cilento

Silvana Fontana

Carlo Ingicco

Rosa Nasti

Nicoletta Valanzano

CAPITOLO I

IL GOVERNO DELLA COMPLESSITA'

1. Governance e sviluppo

La crescita della complessità nei sistemi sociali e l'aumento delle interdipendenze tra gli attori in gioco, porta al centro dell'attenzione lo sviluppo della relazione tra globale e locale, focalizzando nel territorio un punto nevralgico di snodo. In questa ottica il ruolo delle istituzioni intermedie (regioni, amministrazioni locali, università, associazioni di rappresentanza, consorzi, banche etc.) assume una particolare centralità per lo sviluppo e la capacità di "fare sistema" risulta una chiave fondamentale per creare valore. All'interno di questo scenario i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d'azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva. Per favorire questo processo, generalizzato in quanto multidimensionale, ma certamente non di tipo lineare, sono in corso numerosi mutamenti istituzionali: dalla managerializzazione della Pubblica Amministrazione al federalismo, dalla sussidiarietà al *contracting out* e *outsourcing*.

Il cambiamento non riguarda però la sola sfera amministrativo-istituzionale, ma la stessa azione pubblica: sempre più frequentemente si osservano formule che vanno nella direzione della *governance* o del cosiddetto "*soft government*" (piani strategici delle città, forme di sussidiarietà orizzontale, cabine di regia, etc.), nelle quali l'attore pubblico può svolgere un ruolo fondamentale di imprenditore istituzionale e di leadership nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio e il miglioramento delle condizioni di convivenza e benessere.

È indubbio che il processo di cambiamento di cui parliamo sia stato attivato da fattori storici e strutturali: la pressione esercitata da Istituzioni internazionali, in primo luogo l'Unione Europea, ma anche l'OCSE per l'adozione di nuove politiche e pratiche dell'azione pubblica, la crisi dello stato sociale e della erogazione dei servizi pubblici, i deficit di legittimazione di assetti centralizzati e di tipo *top-down*, la crisi finanziaria degli Stati.

Tuttavia i nuovi modelli di regolazione dell'organizzazione e dell'azione pubblica non prescindono da un rilevante e specifico mutamento di modelli culturali che sottendono linguaggi, teorie e perfino visioni del mondo diverse in merito al funzionamento dei sistemi pubblico-istituzionali. In altre parole si tratta anche di un "confronto di idee" o, se si vuole, di modelli retorici che necessitano di essere declinati in prescrizioni normative e strumentazioni pratiche al fine di rendere coerenti le nuove strategie di politiche pubbliche ai contesti territoriali e organizzativi di riferimento.

Postulato in termini puramente teorici, il concetto di *governance* appare difficilmente inquadrabile nei limiti di una definizione chiara e di univoca interpretazione. Nato nel contesto dell'analisi economica come modalità di soluzione dei problemi di coordinamento tra gli agenti economici di un sistema, in funzione della definizione e del raggiungimento di obiettivi socio-economici, il termine viene ripreso nel corso degli anni ottanta e adattato all'ambito della scienza politica. Il contesto di riferimento è quello delle riforme di privatizzazione e centralizzazione del governo Thatcher, che spogliando di contenuti l'azione degli Enti locali, porta gli stessi a ridefinire la propria missione in chiave di leadership e gestione strategica del territorio.¹

Ripreso negli studi e nelle relazioni di istituzioni internazionali il concetto assume contorni sfumati nelle diverse letture che ne vengono date: in senso restrittivo, l'accento viene posto sul concetto di efficacia ed efficienza del management pubblico in senso estensivo maggiore enfasi viene posta su altri aspetti della gestione pubblica, come la partecipazione e la democratizzazione.

La definizione ufficiale adottata dallo Study Group on Local Governance definisce la *governance* come *una serie di regole formali ed informali, strutture e processi attraverso i quali i portatori di interessi locali risolvono collettivamente i loro problemi e rispondono ai loro bisogni sociali. Si tratta di un processo inclusivo in quanto ogni portatore di interesse locale apporta importanti qualità, abilità e risorse. In tale processo risulta critico costruire e mantenere fiducia, impegno e un sistema di negoziazione.*²

Il problema, però, non è puramente definitorio: nel corso degli anni novanta, sulla scia dei mutamenti descritti in precedenza, si afferma un nuovo paradigma di gestione della cosa

¹ (a cura di) Parmentola N., *La Governance local. Linee guida per lo sviluppo*, Ufficio stampa ed Editoria Formez, Roma, 2005

² Definizione ufficiale adottata dallo Study Group on Local Governance nel corso della riunione annuale dell'EGPA, Vaasa, Finlandia, 2001, cit.in (a cura di) N. Parmentola

pubblica, *New Public Management*, che richiede rilevanti modifiche nelle modalità di programmazione, gestione e controllo fino ad allora adottate nel settore pubblico.

2. *New Public Management: un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica*

Il New Public Management è uno strumento di miglioramento della gestione della Pubblica Amministrazione orientato all'ottimizzazione delle prestazioni pubbliche in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Questa prima e riduttiva definizione del modello di New Public Management rende palese la filiazione aziendalistica di questo paradigma, non solo nella terminologia adottata quanto nelle caratteristiche strutturali che la qualificano: orientamento all'utenza, organizzazione del lavoro per obiettivi, responsabilizzazione del management, decentramento delle funzioni, attenzione agli sprechi, applicazione di soluzioni diversificate e quant'altro renda la pubblica amministrazione razionale, produttiva, e innovativa come un'azienda privata.

Questo nuovo approccio, votato all'efficienza e alla modernizzazione della P.A., a partire dagli anni ottanta getta le basi per una profonda riformulazione del rapporto Stato/cittadino, avviando un processo (a tutt'oggi in corso) che impone radicali trasformazioni nelle pratiche e nelle modalità di gestione della cosa pubblica.

La nuova centralità attribuita al cittadino, l'idea forza di uno Stato capace di lavorare "meglio" e costare "meno"³ sono frutto di un cambio di rotta da parte dei principali paesi dell'OCSE che trovandosi di fronte a problematiche congiunturali simili hanno manifestato un crescente interesse per le scelte che riguardano il public management, cioè le regole, l'organizzazione e il funzionamento delle agenzie pubbliche.

I fattori esterni che hanno reso necessaria una riflessione sul public management sono sostanzialmente questi: l'apertura dei mercati con la conseguente crescita della concorrenza, la "crisi fiscale" dello Stato, l'importanza attribuita al cittadino non più mero

³ Gore A., *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Times Books, New York, 1993

oggetto delle *policy* bensì soggetto-attore di queste ultime, l'indebolimento della figura dello Stato, la necessità di avvicinare le politiche ai territori, il crescente intreccio tra funzioni pubbliche e servizi privati.

Considerata la necessità di affrontare la crisi indotta dai processi di globalizzazione, gli esecutivi politici di molti Stati hanno dimostrato grande interesse nei confronti del paradigma del New Public Management, attenzione condivisa anche da autorevoli centri di ricerca internazionali, quali il Public Management Center (PUMA) dell'OCSE 11, che hanno contribuito ad allargare ed implementare la tendenza a collegare idee di management alla gestione delle amministrazioni pubbliche. Tra le svariate indicazioni teoriche ricordiamo il cosiddetto "modello delle 5R" delineato da Lawrence Jones e Fred Thompson quale guida per l'innovazione ed il cambiamento organizzativo. Secondo questo schema i principi di riferimento del NPM sono cinque: ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare.

L'attuazione del NPM inizia con un'analisi dell'organizzazione: la valutazione dell'ambito operativo dell'Amministrazione, l'identificazione dei servizi resi e l'individuazione di quelli prioritari, costituisce il presupposto per ristrutturare l'organizzazione, al fine di eliminare ciò che non produce valore per l'utenza. Nella fase successiva l'obiettivo consiste nel realizzare un sistema più efficiente: riprogettare i servizi che rimangono di propria competenza puntando al miglioramento delle performance attraverso la reinvenzione di nuove modalità di offerta di servizi grazie ad un *approccio learning by doing*. L'ultima fase è il ripensare cioè rivedere in termini creativi il lavoro, attuare meccanismi di analisi sulla performance dei servizi e risolvere i problemi reali di cui si viene a conoscenza.

La realizzazione di tale modello richiede una continua analisi sui servizi offerti ed una pianificazione strategica degli interventi; inoltre l'applicazione del paradigma di NPM prevede una valutazione su quali logiche adottare: attraverso una strategia di diffusione guidata dal Governo centrale (*top-down*) o lasciando piena autonomia di iniziativa alle singole strutture del sistema amministrativo (*bottom up*).

È da attribuire ai processi di innovazione dal basso, più che agli interventi top-down, quel profondo mutamento culturale che interviene nell'ammodernamento della Pubblica Amministrazione: è infatti dai comportamenti di alcuni funzionari illuminati capaci di introdurre elementi di novità nel proprio lavoro, sotto il profilo procedurale e contenutistico, che nasce una cultura che favorisce il cambiamento. Va ricordato che il modello anglosassone di NPM è considerato: *meccanicistico e poco critico, per una maggiore attenzione rivolta allo sviluppo delle capacità di governance e, di conseguenza, per l'attenzione verso le effettive capacità del governo di implementare e mettere in pratica le decisioni che prende*⁴.

Limite del modello di NPM è probabilmente una eccessiva "aziendalizzazione" della Pubblica Amministrazione: il tentativo di razionalizzare i criteri organizzativi e gestionali dell'attività pubblica, finalizzandola al recupero dell'equilibrio interno, è stato ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese e perciò stesso incapace di evidenziare le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche.

Non è sufficiente, in altre parole, la sola ricerca di un equilibrio interno alla P.A., ma è necessario affiancare ai processi di razionalizzazione l'elaborazione di un nuovo paradigma centrato maggiormente sullo sviluppo delle capacità di governance, sull'elaborazione di nuove iniziative e programmi in grado di cogliere i cambiamenti dettati dallo scenario socio-economico e di ricercare una stabilità esterna in nuove modalità di coordinamento e cooperazione tra pubblico e privato, tra governo e società civile.

3. La governance europea tra coesione sociale e ricerca dell'efficienza

Il modello europeo cerca di correggere quelli che sono considerati i limiti del NPM e prevede, quindi, un avvicinamento delle pubbliche amministrazioni all'impresa privata solo dal punto di vista delle logiche organizzative, senza perdere di vista le finalità

⁴ Bresser Pereira L.C., *Riforma dello Stato negli anni '90: logica e meccanismi di controllo*, edizione italiana Meneguzzo M. e Vario M. (a cura di) in "Azienda Pubblica", n.6, novembre-dicembre, 1997

istituzionali. Il modello europeo sembra porre al centro la *governance* poiché essa aiuta a rafforzare la democrazia e i diritti umani, promuove la coesione sociale, favorisce la prosperità economica e, non ultimo, consolida la fiducia nell'amministrazione pubblica.

L'approccio europeo individua, dunque, nella *governance* un punto nodale per la rifondazione non solo della P.A. ma della società stessa. La *governance* svolge le sue funzioni sul territorio che rappresenta, quindi, la dimensione strategica dello sviluppo: per promuovere quest'ultimo occorre partire dalla valorizzazione delle sue peculiarità e tale valorizzazione deve essere in prima istanza affidata alle stesse società locali, coerentemente con i principi di sussidiarietà, partecipazione e legittimità democratica.

Lo sviluppo locale, infatti, vede nel miglioramento della *governance* territoriale e nell'approccio partecipativo una condizione primaria per affermarsi.

Tra le forze che hanno contribuito ad attirare l'attenzione sui processi di *governance* nell'ambito dei sistemi economici occidentali ed europei, va segnalata l'esigenza di garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione Europea nel quadro delle linee di regolazione da essa adottate. Data la struttura costitutiva dell'Unione Europea, caratterizzata dalla unione di Stati, sarebbe difficile ipotizzare di poter basare il complesso processo di elaborazione e di gestione della politica europea su un modello gerarchico anziché su un modello di *governance* partecipata ed interattiva.

*“Non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione. Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un circolo virtuoso, basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione”*⁵.

È questo l'approccio alla tematica in esame presentato dalla Commissione, presieduta da Romano Prodi, nel “Libro Bianco sulla Governance Europea” approvato nel luglio del 2001.

⁵ Consiglio Europeo, *Libro bianco sulla governance europea*, Bruxelles, 2001

Il Libro Bianco propone infatti una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione Europea ai cittadini, alle istituzioni regionali e locali, così da garantire una partecipazione più ampia e politicamente significativa alla definizione e presentazione delle scelte di fondo, incoraggiando una maggiore apertura e responsabilizzazione delle parti in causa.

Il richiamo al tema della *governance* non è dunque solo un richiamo all'alta programmazione europea, ma un richiamo ad un quadro innovativo di riferimento in cui dovrebbe inserirsi la strategia istituzionale delle Regioni e degli enti locali. Con il termine *governance* si indica un nuovo stile di governo, diverso dal modello gerarchico "top down", caratterizzato invece da un maggior grado di cooperazione e di interazione tra Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private, con la sistematizzazione di una logica di governo dello sviluppo dal basso o "bottom-up". Secondo il modello della *governance* europea, infatti, vengono inserite nel processo di governo del territorio le dinamiche riguardanti l'effetto delle politiche europee sulla struttura locale, che a sua volta incide sui processi politici nazionali ed europei in un processo virtuoso di "feed-back".

Cinque sono i principi politici posti dal Libro Bianco alla base delle proposte formulate nello stesso e precisamente: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Ciascuno di questi principi costituisce, secondo l'interpretazione presente nel documento stesso, il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri e devono essere applicati a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale, al fine di instaurare una *governance* più democratica e aperta, sostenuta dai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Il Libro Bianco si caratterizza dunque per un approccio ascendente della democrazia europea, che valorizza il ruolo delle Autonomie locali e dei corpi sociali intermedi, degli attori dello sviluppo e della coesione sociale e quindi, in ultima istanza, della società civile, conformemente al principio di sussidiarietà così come declinato nel Trattato di Maastricht. Tale principio, infatti, contiene una duplice valenza: esso indica sia un

paradigma ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali, individui (sussidiarietà orizzontale), sia un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali (sussidiarietà verticale). In quest' ultima accezione esso si lega a una prospettiva federalistica in un'ottica per cui la rottura di un potere centralizzato è vista come essenziale all'affermazione di una democrazia che individua nella "prossimità" dei governanti ai governati un bene primario. Anche in questo significato esso è indice di una tendenza antistatalista e anticentralista. Affermare, infatti, che i livelli di governo superiori necessitano di una giustificazione, nel senso che il loro intervento è ammesso solo quando determina un incremento della qualità dei risultati, significa scalfire uno dei cardini dello statalismo, cioè che la decisione del legislatore non necessita di giustificazioni, essendo questo interprete, a priori, della "volontà generale". Sussidiarietà verticale significa invece valutazione dello stato dei fatti, perseguimento di efficienza, valorizzazione di iniziative decentrate, federalismo fiscale, moltiplicazione dei centri decisionali.

Nella sua accezione orizzontale, il principio di sussidiarietà, affermando che lo Stato interviene solo quando l'autonomia della società risulti inefficace, si contrappone all'idea di una "cittadinanza di mera partecipazione" e promuove invece "una cittadinanza di azione" in cui è valorizzata la "genialità creativa dei singoli" e delle formazioni sociali. In questo modo il principio di sussidiarietà dimostra di valorizzare la persona come protagonista della vita sociale, capace di rispondere, nella libera associazione con altri, a esigenze e bisogni della società, ed implica la necessità dell'intervento promozionale dello Stato a favore dell'incremento e dell'incentivazione di una cultura della responsabilità.

Questa nuova concezione richiede, necessariamente, un adeguamento degli apparati amministrativi alla nuova mission declinata dal public government; la necessità di condividere i processi decisionali rende l'azione pubblica "citizen oriented" ovvero orientata alla soddisfazione del cittadino, messo in condizioni di dialogare con le istituzioni.

Tale prospettiva modifica profondamente l'assetto organizzativo della P.A., segnando il passaggio da un sistema gerarchico caratterizzato da dirigismo e centralismo ad una struttura multi livello nella quale i piani istituzionali si intersecano e comunicano tra loro, al fine di raggiungere soluzioni partecipate. La portata rivoluzionaria di questo cambiamento necessita di un periodo di assestamento durante il quale P.A. e soggetti della trasformazione acquistino e metabolizzino i nuovi assetti poiché, non è raro, nelle esperienze correnti riscontrare scarsa aderenza tra teoria e pratica.

Tale processo di trasformazione necessita di continui adeguamenti dettati dalla necessità di rispondere alla sempre più frequente mutevolezza delle istanze e dei bisogni sociali, ed è decisamente orientato verso forme di decentramento, trasparenza, semplificazione, come dimostra l'esperienza italiana, nel solco della quale vanno analizzate le riforme che, a partire dagli anni novanta, hanno investito l'assetto istituzionale ed amministrativo del nostro Paese.

4. Brevi considerazioni sulla riforma della Pubblica Amministrazione in Italia

Il processo di riforma della P.A. nasce dalla constatazione di come l'organizzazione della stessa non fosse funzionale ad un soddisfacente perseguimento degli obiettivi fissati in sede di indirizzo politico, e si sviluppa lungo una direttrice che va ad incidere direttamente sulla tradizionale concezione dei rapporti tra cittadino e amministrazione, tradizionalmente intesi in termini di contrapposizione. Il legislatore degli anni novanta concentra dunque la propria attenzione sull'efficienza della P.A., quale condizione per la soddisfazione effettiva dei diritti dei cittadini, i quali, da titolari di un interesse potenzialmente confliggente con quello curato dall'autorità amministrativa, vengono ad essere considerati prevalentemente quali titolari dell'interesse che deve essere realizzato dalla P.A..

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta prendono quindi forma, sulla scorta di tali considerazioni, ipotesi e proposte riformatrici, che si concretizzano in due leggi fondamentali introdotte a pochissima distanza di tempo l'una dall'altra: la L. n°142/1990

recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali e la L. n°241/1990 che si occupa del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In questo più ampio contesto di innovazione dell'intera P.A. si colloca, inoltre, la riforma del pubblico impiego quale cardine fondamentale del nuovo *modus operandi* della P.A. ispirato a principi di efficienza, efficacia ed economicità.

4.1 La riforma del pubblico impiego

Un radicale ripensamento dell'impianto legislativo regolante la materia del pubblico impiego è contenuto nel D.lg. n° 29/1993 recante una serie di disposizioni dettate dalla necessità di ripensare il modo di lavorare nelle P.A. e di assicurare un'elevata qualità dei servizi resi al cittadino.

Il punto principale contenuto in tale decreto può essere senz'altro individuato nella c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego, avvenuta mediante la riconduzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla disciplina contenuta nel codice civile, ad eccezione di alcune categorie, quali i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale militare e di polizia, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, i dirigenti generali. Si riteneva, infatti, che il raggiungimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, propri del settore privato, fosse possibile attraverso l'eliminazione di un regime normativo eccessivamente garantista nei confronti dei pubblici dipendenti in quanto non supportato da modalità di concreta misurazione delle prestazioni e dei risultati.

Tale "privatizzazione" porta con sé una serie di conseguenze ulteriori, quali:

1. nuove forme di contrattazione collettiva, articolata su due livelli, l'uno nazionale e l'altro decentrato, e conseguente creazione dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale della P.A (ARAN);
2. distinzione e separazione fra l'attività degli organi di direzione politica e quella degli organi di gestione amministrativa, mediante attribuzione, ai primi, della definizione degli obiettivi e dei programmi e della verifica della rispondenza dei

risultati alle direttive impartite, e ai secondi della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa.

Con la riforma avviata dal D.lg. n°29/1993, dunque, il tradizionale rapporto “*rispetto della procedura/risultato legittimo*” veniva superato a favore dell’altro, di natura prettamente privatistica, “*gestione per obbiettivi e verifica/risultato efficace*”, spostando l’attenzione dall’agente all’utente, dall’attività della P.A. fine a sé stessa agli effetti prodotti da tale attività sul benessere collettivo.

Tuttavia il permanere di settori e materie non interessate dalla privatizzazione e l’insufficiente chiarezza del dettato normativo, uniti alla considerazione che tale processo di riforma era strettamente connesso a quello più generale della P.A., indussero il legislatore del 1997 a prevedere novità ad integrazione e completamento della riforma del 1993, dando una delega (con L. n°59/1997, c.d. legge Bassanini) al Governo talmente ampia da consentire una riscrittura quasi integrale del D.lg. n°29/1993.

Con legge n°59/1997 e successivi decreti di attuazione si provvede, dunque, al completamento della privatizzazione del pubblico impiego e alla revisione del quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici, con il duplice obiettivo, da un lato, di percorrere una ulteriore e conclusiva tappa nel processo di unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato (in modo tale da acquisire definitivamente al lavoro pubblico quegli strumenti di efficienza e flessibilità che sono propri del lavoro privato), dall’altro rivedere il quadro normativo della contrattazione collettiva per i comparti pubblici, tenendo conto del processo di decentramento, che esalta l’autonomia organizzativa delle amministrazioni diverse dallo Stato.

In tale ottica, i punti principali della riforma previsti dalla L. n°59/1997, a cui è stata data attuazione con il D.lg. n°80/1998, sono:

1. maggiore distinzione tra “indirizzo politico” attribuito agli organi di governo e “gestione amministrativa”, attribuita alla dirigenza di cui viene fortemente valorizzato il carattere “manageriale”, con l’attribuzione agli uffici di direzione generale della piena gestione di un budget di spesa predeterminato con riferimento

ad alcuni precisi obiettivi. Contemporaneamente si ha l'estensione della previsione, ormai diffusa ai vari livelli di amministrazione, della temporaneità dei relativi incarichi. Ovviamente, scaduto l'incarico, il dirigente può non essere confermato nello stesso e questa decisione dovrà essere assunta sulla base dei risultati della sua gestione;

2. possibilità di applicare alle pubbliche amministrazioni forme contrattuali flessibili, quali il contratto a termine, il contratto di lavoro c.d. interinale;
3. completamento dell'integrazione fra la disciplina del lavoro pubblico e quella del lavoro privato con la piena applicazione delle disposizioni stabilite dal codice civile per i lavoratori privati a quelli pubblici, con conseguente devoluzione al giudice ordinario delle controversie già appartenenti al giudice amministrativo in materia di pubblico impiego, ad eccezione di talune categorie di personale (es., magistrati) e di taluni aspetti particolari (es., le controversie relative a pubblici concorsi);
4. potenziamento dell'ARAN, semplificazione del procedimento contrattuale, decentramento della contrattazione collettiva.

Il legislatore, con la L. n°59/1997, prosegue, quindi, nell'opera di riforma del pubblico impiego; tale opera riformatrice, successivamente, ha trovato sistemazione nel Testo Unico sul pubblico impiego, emanato con D.lg. n°165/2001, che non ha soltanto raccolto le diverse normative susseguitesi in materia nel tempo ma ha apportato anche le modifiche necessarie ad un coordinamento tra le medesime.

4.2 Il decentramento amministrativo

La riforma dello Stato in senso federale rappresenta un processo incompiuto e per certi versi contraddittorio, al quale hanno concorso fonti di vario rango, ed il cui assetto definitivo è ancora incerto.⁶

⁶ La recente legge Costituzionale recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione" (c.d. *devolution*), pubblicata nella G.U. 269 del 18 Novembre 2005, sarà sottoposta il prossimo Giugno a referendum confermativo il

Infatti, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n°3/2001), approvata sul finire della scorsa legislatura, il processo di decentramento e delega di funzioni agli Enti Locali aveva subito una notevole accelerazione con la L. n°59/1997 (c.d. Legge Bassanini), con la quale veniva rovesciata la logica di base dell'attribuzione di funzioni amministrative, stabilendosi che la totalità delle stesse fosse conferita alle Regioni ed agli Enti Locali, con l'eccezione di quelle riservate allo Stato e tassativamente elencate nella stessa legge; si è trattato di una sorta di "rivoluzione copernicana" per il nostro ordinamento, che ha indotto a parlare di "federalismo a Costituzione invariata".

L'esatta individuazione delle funzioni trasferite alle Regioni e agli Enti Locali e di quelle lasciate allo Stato è contenuta nel D.lg. n°112/1998, ed è avvenuta non per competenze, ma per settori omogenei, con riferimento alla comunità e al territorio regionale; ciò anche in adempimento dei principi di unicità e responsabilità dell'amministrazione e del principio di omogeneità, entrambi sanciti dall'art. 4 della Legge Bassanini.

Il principio di unicità e responsabilità dell'amministrazione stabilisce che, al fine di garantire una agevole individuazione delle responsabilità (politiche, amministrative, civili, penali), devono essere attribuite ad un unico soggetto tutte le funzioni ed i compiti connessi, strumentali e complementari alle materie conferite.

Il principio di omogeneità prescrive che, nell'attribuzione delle funzioni e delle responsabilità amministrative, si deve tener conto delle funzioni già esercitate, attribuendo funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo.

4.3 La riforma del Titolo V della Costituzione

Benché avvenuta a Costituzione invariata, la Legge Bassanini non poteva esulare da una legittimazione di carattere costituzionale in cui trovasse coronamento il potenziamento dei confini di esplicazione della potestà legislativa regionale, considerata come elemento costitutivo ed essenziale della complessiva condizione di autonomia riconosciuta alle regioni.

cui risultato, già di per sé incerto, sarà senz'altro influenzato anche dall'esito delle elezioni politiche del 9 e 10 Aprile 2006.

Così come nella legge Bassanini, anche nella Legge n°3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, il criterio della residualità riferito allo Stato (è di competenza delle autonomie territoriali tutto ciò che non è espressamente attribuito allo Stato), ha trovato riconoscimento; il nuovo art. 117 Cost., infatti, elenca le materie in cui si esercita la potestà legislativa dello Stato, nonché una serie di materie oggetto di legislazione concorrente, stabilendo esplicitamente che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”

Le materie oggetto di legislazione esclusiva statale sono elencate al comma 2 dell’art. 117 Cost.⁷, e ripropongono, sostanzialmente, l’elencazione di cui all’art. 1 comma 3 della L.

⁷Art. 117 comma 2 Costituzione:

“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

⁵ Art. 117 comma 3 Costituzione:

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”

n° 59/1997 riferita agli ambiti nei quali compiti e funzioni di natura amministrativa, altrimenti conferiti ai poteri locali, permangono in capo allo Stato. Si tratta, evidentemente, di materie in cui si esplicano funzioni di unitarietà e indivisibilità che connotano lo Stato.

Per quanto concerne invece la legislazione concorrente, nelle materie che in essa rientrano, la potestà legislativa delle Regioni si esplica nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato (art. 117 Cost., comma 3⁸).

Quanto alla potestà legislativa esclusiva regionale, il comma 4 dell'art. 117 Cost. stabilisce, come detto, che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Tale potestà legislativa viene quindi definita non in positivo, mediante elenchi di materie, bensì in negativo, nel senso che vi rientra tutto ciò che non è oggetto di legislazione esclusiva statale o concorrente. L'esatta individuazione delle materie oggetto di competenze esclusiva regionale dunque, non è affatto agevole, ed infatti, numerosi sono stati i ricorsi alla Corte Costituzionale affinché risolvesse i conflitti di attribuzione insorti fra Stato e Regioni, con la conseguenza che l'art. 117 Cost. è in via di ridefinizione per via giurisdizionale.

Infine, a conferma del potenziamento della funzione normativa regionale va letto pure l'art. 116, comma 3 Cost., secondo cui ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata. E' il principio del c.d. regionalismo differenziato, in virtù del quale ciascuna Regione può negoziare con lo Stato particolari forme di autonomia in ragione di particolari capacità di governo. Tale istituto comporta la possibilità del passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni delle materie oggetto di legislazione concorrente, nonché di alcune materie oggetto di competenza esclusiva dello Stato, quali organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

5. Il modello reticolare

Il cambiamento del contesto normativo ed economico-sociale descritto ha determinato una nuova prospettiva nel rapporto tra Amministrazioni centrali ed Enti locali, tra “centro” e “periferia”, riconoscendo la rilevanza strategica del livello istituzionale più vicino alla comunità locale. Le politiche pubbliche, sulla base dei concetti portanti di sussidiarietà e decentramento da un lato e contrattualizzazione e negoziazione dall’altro, sono avviate lungo un percorso evolutivo che dovrebbe comportare il riposizionamento strategico degli Enti locali da una logica di “government” a una logica di “governance”, ovvero da un modello basato su poteri e funzioni formali attribuite da un ente sovraordinato ad un modello in cui le azioni di governo si caratterizzano per la capacità di coordinare e mettere a sistema i contributi dei diversi attori sociali.

Appare definitivamente superato infatti il modello di governance come “gerarchia”, intesa cioè come “la risoluzione dei problemi collettivi e l’amministrazione della collettività attraverso le strutture verticali dell’autorità pubblica democraticamente eletta.”⁹

D’altra parte il concetto di governance disegnato sul modello del New Public Management (ovvero governance come “mercato”, modello considerato efficiente perché consentirebbe di ottenere la migliore allocazione possibile delle risorse, concedendo potere ai cittadini come fruitori finali dei servizi pubblici) non può considerarsi esaustivo del concetto, pena l’appiattimento dello stesso su criteri aziendalistici che lascerebbero fuori dall’analisi aspetti e temi fondati del concetto stesso.

Il modello di governance cui le politiche pubbliche e gli Enti locali dovrebbero tendere, considerato il quadro logico fin qui delineato, è il cosiddetto modello “reticolare”, un paradigma le cui radici sono riconducibili allo studio dell’evoluzione dell’orientamento strategico delle imprese, focalizzato sull’analisi delle motivazioni che inducono al cambiamento la natura delle relazioni tra l’impresa e i suoi stakeholder e che sostituisce il modello della competizione collaborativa a quello della competizione conflittuale come

⁹ ibidem, (a cura di) Parmentola N., *La Governance local. Linee guida per lo sviluppo*, pag. 2

mezzo per creare valore aggiunto. Anche a livello territoriale esistono diversi soggetti (istituzionali, sociali o economici) identificabili come stakeholders, che perseguendo lo stesso obiettivo comune, lo sviluppo locale, possono trarre vantaggio dal costruire un percorso strategico condiviso, che permetta di concentrare risorse e attività su azioni specifiche.

Il modello reticolare è declinabile in due accezioni differenti : governance intesa come rete fondata sul confronto e sulla convergenza fra le utilità degli attori; governance intesa come rete ma fondata sulla convergenza fra gli attori nella costruzione dei significati dell'azione e degli impegni reciproci. Si tratta di due modelli che superando la visione burocratica della governance, rivelano la ricerca di una terza via dell'azione politica, l'una basata sugli interessi degli attori, l'altra sulla fiducia. Nei due casi, vantaggi e svantaggi sono diversi, così come le possibilità di scelta tra gli strumenti istituzionali possibili. Nel primo caso, la governance nell'accezione di reti orientate al mercato, a fronte del consenso basato sulla coincidenza degli interessi degli attori, del coinvolgimento degli stessi nei processi decisionali, di relazioni interistituzionali basate sul partenariato e sulla negoziazione, gli svantaggi potrebbero essere legati alla difficoltà di prevenire eventuali comportamenti di free rider degli attori, legati anche alla difficoltà di guida delle istituzioni rappresentative e alla difficoltà di contenere i costi di transazione.

Nel secondo caso, quello della governance orientata alle reti sulla base della fiducia, il consenso ottenuto sulla base della condivisione di valori e l'identificazione negli obiettivi della programmazione, potrebbe essere minato da rischi di stallo decisionale e situazioni di indifferenza per i beni comuni, legato anche alla necessaria presenza di una forte leadership sul territorio non sempre disponibile o progettabile dall'alto, che potrebbe accrescere i differenziali di sviluppo tra aree a elevato capitale sociale e aree meno dotate in tal senso. In ogni caso nessuno dei due modelli, concepiti come "puri" e quindi esclusivamente teorici, trova riscontro nella realtà. Criteri e strumenti, infatti, possono non dimostrarsi validi in sé e ciò che può funzionare in un contesto può essere la ricetta per il fallimento in altre circostanze. Ciascun modello teorico necessita pertanto di una

sperimentazione sul campo e di essere legato alle peculiarità del contesto di applicazione. Nondimeno, è possibile individuare almeno le direttrici di un efficace modello di governance che dovrebbe focalizzarsi almeno su tre caratteristiche principali¹⁰:

- centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli locali nel contesto politico e sociale;
- governo e coordinamento di network e reti;
- orientamento all'esterno in particolare verso l'ambiente economico e sociale.

In quest'ottica il territorio non verrebbe più concepito come un fattore passivo dello sviluppo, come un contenitore in cui sperimentare interventi di politiche concepite dall'alto, ma come un fattore attivo di sviluppo, uno sviluppo guidato dal basso che attribuisce agli Enti locali la titolarità di funzioni inerenti ai bisogni della comunità locale. Gli Enti locali avrebbero così il compito di attivare un nuovo approccio allo sviluppo locale, attraverso nuovi strumenti e nuovi metodi di analisi e gestione delle risorse del territorio, basti sul coordinamento tra attori realizzato attraverso processi interattivi e relazionali che consentano lo scambio delle informazioni e l'accumulazione della conoscenza in percorsi di apprendimento continui.

¹⁰ Martone Filosa R., *Lezioni di Economia e Gestione delle Aziende di Servizi Pubblici*, Cuen, Napoli, 2004

CAPITOLO II

PRATICHE DI GOVERNANCE

Introduzione

Dopo aver analizzato il concetto di governance da un punto di vista metodologico, e preso atto dell'importanza attribuita a livello internazionale alle modalità di concertazione e negoziazione per il raggiungimento di forme partecipate e condivise di programmazione territoriale, riteniamo opportuno indirizzare la nostra trattazione verso una ricognizione delle esperienze in atto nell'area PIT penisola sorrentina-amalfitana, per verificare l'esistenza e l'ampiezza della distanza tra la metodologia prospettata per la progettazione integrata e la metodologia seguita nella realtà.

Analizzeremo, dunque, le iniziative di programmazione attivate sul territorio sicuri che *“gli strumenti della programmazione negoziata, e in particolare la programmazione integrata territoriale, costituiscono una metodologia capace di esprimere una forma di governance rispondente ai requisiti di reticolarità interattiva propri dei sistemi complessi ed evolutivi come sono appunto i sistemi economici territoriali”*¹¹.

Attraverso l'individuazione degli strumenti programmatori che insistono sulla nostra area di riferimento, cercheremo di comprendere se le forme di aggregazione attivate siano frutto di una volontà reale degli attori locali di “stare insieme” per tendere ad un obiettivo comune, oppure il risultato di politiche top down avviate per attrarre fondi europei.

L'area in esame si caratterizza per la presenza di iniziative di programmazione promosse dalle Istituzioni locali, ma anche da forme di partenariato che coinvolgono soggetti pubblici e privati. Per quanto redatti da attori diversi e animati da obiettivi e visioni programmatiche differenti, si individuano alcune peculiarità comuni a tutti gli strumenti programmatori, tale singolarità è, a parer nostro, da attribuirsi alla natura socio-economica e territoriale dell'area.

¹¹ Fadda S. , *Governance territoriale e progettazione integrata*, in: Formez, Governance e Sviluppo Territoriale, 2003

Difatti, la penisola sorrentina-amalfitana è contesa tra una parte, quella costiera, economicamente sviluppata e strutturata in funzione del turismo, e l'altra, quella montana, caratterizzata da una natura incontaminata, le cui potenzialità potrebbero attivare un circolo virtuoso di sviluppo eco- turistico.

Tutti questi documenti concepiscono i Monti Lattari come entroterra della penisola sorrentina-amalfitana, e rilevano che tra la zona costiera e quella montuosa sussiste una frattura; la costa è famosa in tutto il mondo per il suo fascino d'altri tempi ed è da sempre meta di turismo internazionale; la zona montuosa, altrettanto bella per le sue tipicità naturali e per il paesaggio genuino e incontaminato, è fatalmente esclusa dagli itinerari turistici, condannata ad una situazione di marginalità. A dispetto di questa dicotomia marcata, i documenti programmatici tendono univocamente a leggere l'area Monti Lattari- Penisola sorrentina e amalfitana come un continuum sia di caratteri che di vocazione. Dall'analisi degli strumenti attivati sul territorio oggetto della nostra indagine si manifesta la tendenza ad orientare in senso turistico l'area montuosa, in modo da sfruttare da un lato tutte le risorse disponibili, e dall'altro di liberare la costa dalla pressione turistica, ciò consentirebbe, inoltre, una destagionalizzazione indispensabile sia per il miglioramento dell'offerta turistica che per una maggiore redditività del settore. L'obiettivo dello sviluppo turistico nei Monti Lattari non può, tuttavia, essere perseguito se non si affrontano tempestivamente i problemi di dissesto ambientale e di rischio idrogeologico, l'insufficienza della rete stradale e di collegamento, la carenza di servizi, la scarsa imprenditorialità locale e la piccola dimensione di impresa. Al fine di promuovere percorsi turistici fondati sul connubio natura/tradizioni è opportuno rendere le produzioni locali "un vantaggio competitivo territoriale", in grado di costituire un attrattore, soprattutto se coniugato con un'offerta ricettiva fondata su formule, come l'agriturismo, che consentono agli ospiti di vivere a pieno l'ambiente naturale, i prodotti locali, l'architettura tipica del luogo.

Per questo è necessario che le Istituzioni e gli attori locali siano attivi nel destinare risorse finanziarie allo sviluppo turistico dell'area, anche attraverso l'attuazione di strumenti programmatici.

È questo il motivo per il quale il territorio è interessato sia da programmi redatti da enti locali, sia da forme di programmazione negoziata che coinvolgono nella definizione degli obiettivi e delle strategie gli operatori economici e le associazioni presenti sul territorio.

1. I documenti delle Istituzioni locali

La Proposta di Piano Territoriale Regionale (delibera della Giunta Regionale, 13 maggio 2005) in linea con la visione poc'anzi espressa, include l'area dei Monti Lattari nell'ambiente insediativo F.4 "Penisola sorrentino-amalfitana". Il Piano riconosce come prioritaria la tematica della difesa e della salvaguardia dell'ambiente, ponendo particolare attenzione al problema del dissesto idrogeologico. A questa priorità si lega l'obiettivo di valorizzazione e potenziamento delle colture tipiche, che potrebbero costituire elemento di attrazione turistica verso l'interno. Il Piano sottolinea l'imminenza di intervenire sulla decongestione dei centri urbani costieri, appesantiti dai forti flussi turistici.

Considerando le dinamiche insediative tali da condurre ad una saturazione dei centri costieri e all'accentuazione della marginalità dei centri montani interni, il Piano propone una "visioning tendenziale e favorita" dell'area, ovvero una sua riconversione come meta di turismo ecologico, ad integrazione dell'offerta turistica balneare della fascia costiera; a tal scopo pone particolare attenzione alla difesa e salvaguardia dell'ambiente e alla valorizzazione e al potenziamento delle colture tipiche quale elemento di attrazione turistica.. In questo ambiente insediativo sono presenti due Sistemi Territoriali di Sviluppo a dominante paesistico-ambientale-culturale, che servono come quadri di orientamento delle spese del PO 2007-2013.

Anche il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Salerno considera la zona delle due Costiere e dei Monti Lattari un'area in cui si rende possibile un'integrazione coerente delle forme di utilizzazione delle risorse storico-culturali, paesaggistiche,

costiero-balneari. Anche questo documento mette in rilievo il contrasto tra l'area costiera, fortemente edificata e ben collegata con Napoli e Salerno, e le aree interne che, a causa del declino delle attività agricole e dell'espansione del turismo hanno subito un progressivo processo di marginalizzazione, che si è tentato di contrastare con interventi che hanno prodotto gravi alterazioni ambientali. Al fine di superare questa dicotomia e indirizzare entrambe le aree su nuove direttrici di sviluppo il Piano pone due macro obiettivi: uno inerente all'assetto ambientale, l'altro inerente a quello insediativo.

Obiettivi inerenti all'assetto ambientale:

- 1) valorizzazione delle produzioni tipiche;
- 2) tutela del paesaggio agrario tradizionale.

Obiettivi inerenti all'assetto insediativo:

- 1) salvaguardia e recupero degli insediamenti storici accentrati e sparsi, promozione di un sistema integrato di offerta culturale-ambientale;
- 2) riqualificazione morfologica e funzionale degli insediamenti di recente formazione;
- 3) sviluppo ed integrazione dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

La zona oggetto del nostro studio è coperta dalle Comunità Montane della Penisola Amalfitana, della Penisola Sorrentina e dall'Unione dei Comuni dei Monti Lattari. Documento esplicativo delle strategie di intervento delle Comunità montane è il Piano di sviluppo socio-economico, che rappresenta un documento che sintetizza, in un unico piano di indirizzo programmatico, le linee di intervento contenute in tutti gli altri strumenti di carattere normativo e attuativo tesi alla valorizzazione del territorio. In particolare, il Piano socio-economico della Penisola Amalfitana (PSSE) evidenzia, in linea con gli strumenti programmatici regionali e provinciali, il carattere dualistico dell'economia dell'area in cui le aree pedemontane costiere presentano una elevata dinamicità collegata alle attività turistiche ed all'indotto, mentre i territori più interni sono solo marginalmente lambiti dall'imponente flusso turistico e presentano un profilo economico in cui sono evidenti i connotati di ruralità aggravati dall'isolamento e dalla inadeguatezza delle comunicazioni. Difatti, nelle aree montane l'assenza del settore

agrituristico, e quindi, del turismo rurale, impedisce alle numerose attività artigianali di inserirsi nei circuiti di offerta turistica, svilendo le capacità produttive del territorio.

Da tale lettura del territorio il PSSE definisce una strategia di intervento che pone l'enfasi sull'integrazione tra le attività trainanti del turismo e l'indotto artigianale e della produzione e trasformazione dei prodotti agricoli. Esso promuove l'incentivazione del turismo locale e dell'agriturismo, la salvaguardia del patrimonio ambientale, la ricomposizione fondiaria, l'innovazione tecnologica per il miglioramento della qualità delle produzioni agricole e agroalimentari, la costituzione di consorzi per l'acquisto dei macchinari di produzione, la promozione e valorizzazione dell'artigianato artistico locale.

2. La programmazione negoziata

L'area da noi studiata è interessata, come abbiamo già accennato, da svariati strumenti di programmazione negoziata, che ora analizzeremo più nello specifico.

Il Patto territoriale Verde Monti Lattari (Delibera CIPE n.14 del 15 febbraio 2000) è costituito dalla Provincia di Salerno, dalla Comunità Montana Penisola Amalfitana, dai Comuni membri della Comunità Montana e dai Comuni di Agerola e Cava de'Tirreni. Soggetto gestore del Patto è la Sviluppo Costa d'Amalfi Spa, società consortile per azioni a prevalente capitale pubblico. Il Patto ha come settori di intervento la pesca, l'agricoltura, l'acquicoltura, il settore agroalimentare e il turismo rurale. I suoi obiettivi prioritari sono:

- l'innovazione tecnologica, la ricerca e il trasferimento di nuove conoscenze volte a migliorare la qualità dei prodotti offerti;
- il recupero, la valorizzazione e la gestione produttiva delle risorse naturali, ambientali e forestali, con particolare riferimento ad attività agrituristiche e di turismo rurale.
- Il sostegno alle iniziative agricole e della pesca e acquicoltura di dimensione ridotte che si collocano nel quadro di un'azione locale concertata;

- La creazione di infrastrutture a supporto delle iniziative agricole e della pesca e acquicoltura;
- L'armonizzazione dei flussi turistici presenti in area costiera e montana;
- La destagionalizzazione turistica;
- Le azioni di sostegno all'elaborazione di strategie di sviluppo locale, sia dal punto di vista dei metodi che della consulenza e della assistenza tecnica, azioni che consentano la valutazione a medio e lungo termine delle strategie, della loro pertinenza ed efficacia ed eventualmente della loro modifica.

Il Patto territoriale Costa d'Amalfi (Delibera CIPE 132/96) raggruppa Amalfi, Atrani, Cava de'Tirreni, Cetara, Conca dei marini, Furore, Maiori, Minori, Positano, Praiano, Ravello, Scala, Tramonti e Vietri sul mare appartenenti alla Provincia di Salerno mentre Agerola appartiene alla Provincia di Napoli. Soggetto gestore del Patto è, anche in questo caso, la Sviluppo Costa d'Amalfi Spa. Sono settori di intervento lo sviluppo, la qualificazione e la diversificazione dell'offerta turistica; lo sviluppo, la valorizzazione ed l'innovazione dell'artigianato e delle piccole e medie imprese; lo sviluppo e la qualificazione del sistema Agro – alimentare, della pesca e dell'acquacoltura e settori collegati e indotti; servizi alle imprese, servizi strategici per occupazione, ricerca ed innovazione. Obiettivi prioritari del patto sono:

- sviluppo dell'occupazione sia nei settori del lavoro dipendente che lavoro autonomo, sia nel così detto terzo settore;
- sviluppo al massimo dell'imprenditorialità, specie nella piccola e media impresa;
- sviluppo delle produzioni del settore manifatturiero ed artigianale;
- valorizzazione e protezione delle risorse umane, sociali e finanziarie proprie del territorio;
- rafforzamento, diversificazione, innovazione e completamento della capacità del settore agricolo e dell'agroindustria;
- sviluppo delle integrazioni tra il sistema agricolo e il sistema manifatturiero;
- qualificazione e rafforzamento del settore turistico;

- la qualificazione ed lo sviluppo del patrimonio turistico e sfruttamento delle risorse ambientali;
- riequilibrio socio economico del territorio intervenendo nelle zone marginali e rurali, agendo in tal senso soprattutto nel settore delle PMI e dell'artigianato;
- creazione di un sistema informativo e comunicativo indispensabile per lo sviluppo ed adeguato al nuovo mercato europeo;
- creazione sul territorio di servizi reali capaci di portare e trasferire innovazione e di creare nuove imprese;
- determinazione di una nuova politica del mercato del lavoro e della formazione.

3. Il programma Leader plus

Alla nostra area di riferimento appartiene anche il Gruppo di Azione Locale “Costiera Amalfitana Monti Lattari”. I Gruppi di Azione Locale sono formati da un insieme di partners pubblici e privati e hanno il compito di elaborare un Piano di Azione Locale (PAL) multisetoriale finalizzato alla rivitalizzazione delle aree rurali attraverso un insieme integrato di interventi sia di carattere economico che socioculturale. Il GAL ha come ente gestore una società consortile a responsabilità limitata che annovera quali partners la Comunità Montana Penisola Amalfitana, la GEA di Tramonti, l'ARCI Nova Costa d'Amalfi, la Federazione Provinciale Coldiretti di Salerno, l'Ente Ceramica Vietrese, il Comune di Amalfi, la Compagnia finanziaria Reggiana, la Confcooperative di Salerno, la Confederazione taliana Agricoltori di Salerno, l'EUME NA. di Napoli, la Green Coast di Maiori, Bruno Mansi Editore "Il Punto" di Ravello, il CO.VA.L.D. di Minori e il Proscenio di Maiori. Esso rientra nella sfera di interesse del Leader II, programma di iniziativa comunitaria che ha come priorità non solo l'aspetto agricolo ma tutti gli ambienti e i territori con popolazione complessiva inferiore ai centomila abitanti che non abbiano caratteristiche urbane. L'impegno del GAL è rivolto a quanti in Costiera Amalfitana intendono migliorare la propria attività o crearne una nuova.

A tale scopo fanno parte del programma d'azione del GAL iniziative formative su ecoturismo, marketing, mobilità, trasporti, commercio elettronico; è stato, inoltre, attivato uno Sportello informativo sulla legislazione vigente che dispone di una banca dati e consulenti economici e giuridici. L'indagine territoriale, la partecipazione a fiere e borse del turismo, i progetti di cooperazione transnazionale completano la gamma di interessi e di promozione in grado di assicurare la crescita globale nel rispetto dell'ambiente e delle tradizioni, delle aree di interesse del GAL Costiera Amalfitana Monti Lattari. Anche il GAL, come gli altri strumenti di programmazione che insistono sul territorio, tenta di rivalutare i prodotti tipici locali, in modo da rendere l'area meta di eco-turismo; infatti è stata dedicata una particolare attenzione agli aspetti del marketing e della comunicazione territoriale. Inoltre il GAL prevede un sostegno al settore della pesca nell'ottica di incentivare forme di turismo innovativo legato alla natura.

4. Il Progetto Integrato Rurale ambito Salerno 1 “Costiera Amalfitana Monti Lattari”

Anche il Progetto Integrato Rurale ha scelto come proprio tema strategico la Valorizzazione Turistica delle Aree Rurali. Questa tematica si è imposta come obiettivo centrale in seguito ad una fase di ampia concertazione tra gli attori locali, nella quale è emersa l'esigenza di realizzare una più stretta cooperazione e sinergia tra gli attori e gli operatori delle filiere agricole ed agroalimentari di qualità e i protagonisti del settore turistico locale, nella direzione di una effettiva e duratura valorizzazione delle risorse produttive, ambientali e storico culturali delle zone rurali. Il PIR intende attivare un percorso stabile di sviluppo endogeno dell'area, che sia basato su quelle risorse che sembrano essere più significative e di maggior impatto potenziale: il turismo, le produzioni e le filiere agroalimentari di qualità, oltre che le sinergie attivabili tra questi importanti due settori a livello locale, in quanto la valorizzazione di entrambi i comparti e la loro integrazione consentirebbero da un lato la duratura riduzione della sperequazione esistente tra zone di mare e dell'interno, dall'altro la difesa del patrimonio naturalistico.

Per il settore turistico locale, una maggiore sinergia con le filiere agroalimentari e con la promozione delle ricchezze ambientali rappresenta l'opportunità di diversificare l'offerta, garantendo un posizionamento più significativo del territorio e segmentando al meglio la domanda di riferimento; per le filiere agroalimentari l'opportunità di intercettare il vasto mercato del turismo. Inoltre una gestione programmata di questo processo può attrarre un crescente flusso di ricchezza "sostenibile" sul territorio, nel rispetto e a difesa del suo immenso patrimonio ambientale, storico e culturale. Il PIR individua due aspetti critici del territorio di riferimento:

- Un preoccupante incremento del degrado dei terrazzamenti tipici del fronte collinare della Costiera, dovuto principalmente all'abbandono dell'attività agricola da parte delle giovani generazioni di agricoltori. La causa dell'abbandono è certamente da ascrivere alla estrema polverizzazione della proprietà ed alla conseguente difficoltà del raggiungimento di un reddito minimo di sussistenza. Inoltre, le colture tipiche della zona, seppure formalizzate dalle certificazioni di qualità, come il limone "sfusato amalfitano IGP", non sono accompagnate nella fase di commercializzazione e valorizzazione. Di conseguenza, gli alti costi di produzione causati dalle particolari condizioni orografiche, non vengono compensati da un prezzo di vendita in grado di generare valore aggiunto; il prezzo si mantiene su livelli medio bassi, al pari di produzioni qualitativamente esigue, che subiscono una competizione nazionale e internazionale assolutamente non sostenibile;
- un sensibile ritardo rispetto ad altre realtà europee ed italiane nell'organizzazione di una rete di accoglienza alternativa a quella tradizionale di tipo balneare. Ormai da anni ci si è resi conto che il mercato turistico è molto segmentato, e si sono sviluppate nuove motivazioni della domanda turistica, che hanno procurato un sostanzioso passaggio di quote di mercato da un turismo di massa a forme di turismo alternative e molto specializzate. In particolare, si registra una domanda sempre più corposa, proveniente soprattutto dall'utenza dell'Europa centro-settentrionale, che si orienta a

vacanze più corte ma ripetute più volte l'anno, indirizzate sempre più alla ricerca di riconciliazione con la natura ed alla riscoperta dei prodotti autentici.

Gli interventi del PIR hanno come obiettivo la conservazione ed il mantenimento del paesaggio naturale, ma il programma pone l'accento anche sull'intervento dell'uomo che, nel tentativo di adeguare il territorio alle sue esigenze di coltivazione, ha realizzato terrazzamenti, casette rurali, sentieri, pergolati il cui mantenimento costituisce un valore paesaggistico peculiare ed irrinunciabile.

La metodologia proposta dallo strumento programmatico è sicuramente il partenariato poiché promuovere e commercializzare il prodotto "turismo rurale" significa mettere in campo una serie di strategie che vedono il coinvolgimento di una miriade di attori pubblici e privati, in uno sforzo collettivo per la valorizzazione del patrimonio naturale locale, per la qualità del paesaggio, dei siti e dei monumenti, per la vitalità della cultura locale.

La valorizzazione del patrimonio naturale e culturale ai fini turistici è dunque un leit motiv del PIR che si prefigge la creazione di una solida fidelizzazione dell'utenza rispetto alle strutture alberghiere, e rispetto ai prodotti proposti. La prospettiva di adibire ruderi e cascine a strutture ricettive improntate ai gusti turistici emergenti, quali spartani Bed & Breakfast, agriturismi e eleganti relais rappresenta anche un incentivo per i giovani a restare in un'area che non offre particolari opportunità occupazionali.

Il PIR rappresenta, dunque, lo strumento di più ampia sintesi di quella strategia di integrazione tra turismo e ruralità, tra aree interne ed aree costiere che è il fulcro di tutti gli strumenti di programmazione presenti sul territorio.

La capacità di un territorio di auto-analizzarsi in così numerosi documenti, di dotarsi di una visione accolta da tutte le Istituzioni che perseguono progetti rispondenti a obiettivi e logiche tanto ampie, è un elemento che non va trascurato nell'ambito di uno studio come quello proposto dal presente gruppo di lavoro. Il nostro studio, infatti, non intende limitarsi alla mera registrazione di alcune caratteristiche strutturali dell'area PIT penisola

sorrentina-amalfitana , ma tenta di stressare la visione condivisa che gli attori locali hanno del proprio territorio e la mission che intendono conferirgli.

5. I Progetti Integrati Territoriali

Nel preambolo del Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, si sanciscono i principi guida alla base della politica di solidarietà e coesione tra i popoli dell'UE. Scopo dichiarato dell'Unione è favorire il progresso economico e sociale della “nazione Europa”; l'art. 158 stabilisce inoltre che: *"La Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate o insulari, comprese le zone rurali"*.

La politica regionale dell'UE é fondata, dunque, anche sulla solidarietà finanziaria, che interviene, attraverso i Fondi strutturali e il fondo di Coesione, sulle cause del disequilibrio tra le regioni europee. Tale politica non ha esclusivamente carattere redistributivo, piuttosto, mantenendo un alto livello di investimento in capitale fisico ed umano, si pone come obiettivo il miglioramento della competitività regionale ed il potenziamento della crescita socio-economica.

Il contributo dell'Unione Europea al processo di sviluppo regionale si è espresso nel rafforzamento delle regole, nell'innalzamento degli standard di gestione dell'amministrazione pubblica e nell'estensione delle pratiche di governance .

Uno dei leit motiv che ha caratterizzato l'attuale periodo di programmazione dei Fondi strutturali è l'integrazione, quale elemento basilare per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali; il Quadro Comunitario di Sostegno ha previsto, in tal senso, i cosiddetti Progetti Integrati (PI). Scopo della progettazione integrata è la valorizzazione e l'integrazione delle iniziative locali di sviluppo, attraverso un approccio innovativo sia in termini programmatici che gestionali, poiché punta a superare la logica delle politiche indifferenziate territorialmente, strutturalmente e settorialmente.

6. PIT Campania

L'esperienza dei PIT in Campania rappresenta un caso unico nel panorama della programmazione negoziata in Italia, non solo per l'ingente numero di PIT approvati (51) quanto per quel laboratorio di pratiche che ha accompagnato l'approvazione e la realizzazione dei progetti. I PIT campani sono stati oggetto di numerose analisi e di inevitabili polemiche. Il ritardo nei tempi di attuazione previsti è stato evidente, ma anche quando le erogazioni sono state puntuali la percezione di inefficienza è rimasta, soprattutto per ciò che attiene la fase di gestione e implementazione dei progetti.

Metodologicamente ci pare opportuno analizzare l'esperienza della programmazione negoziata per poi soffermarci sull'iter di approvazione dei PIT.

La programmazione negoziata costituisce uno strumento finalizzato alla promozione ed allo sviluppo del territorio, che trova fondamento nella cooperazione tra istituzioni pubbliche e private, parti sociali e imprese e nella costruzione di investimenti volti a generare condizioni più favorevoli alla crescita economica di specifici territori. Nel corso degli anni '90 si è verificata una moltiplicazione di iniziative orientate a sperimentare politiche integrate di sviluppo su scala locale, a partire da forme di concertazione territoriale. Una forte incidenza hanno avuto in questo ambito gli interventi attinenti al campo delle politiche territoriali incentrate sull'innovazione e sulla riqualificazione dei tessuti produttivi, sulla crescita della qualità e concorrenzialità delle diverse aree e sul mercato del lavoro locale, oltre alle politiche di coesione e riequilibrio in aree di crisi industriale o in ritardo di sviluppo. Le esperienze e i risultati conseguiti negli ultimi anni hanno portato l'Unione europea ad identificare nella concertazione e nel partenariato la base di intervento necessaria a garantire l'efficacia delle politiche strutturali nei diversi contesti territoriali. Le Autorità nazionali hanno, dunque, identificato nella progettazione integrata uno degli strumenti operativi più efficaci ed innovativi.

Il PIT si compone di un complesso di azioni, ciascuna delle quali può essere attribuita alla competenza di soggetti differenti, che devono essere coerenti con uno o più obiettivi specifici indicati nel Por e convergere verso un'unica finalità di sviluppo. Il PIT si

configura come un progetto complesso, costituito da specifici interventi nell'ambito del Por, che richiedono una forma di attuazione e di gestione integrata, caratterizzata per aspetti di innovazione nei contenuti e nelle modalità.

La strategia del programma operativo regionale (Por Campania) 2000-2006 assegna ai progetti integrati territoriali (PIT), la massima rilevanza quale modalità privilegiata di attuazione del programma.

Il POR quale diretta emanazione del QCS ne recepisce le indicazioni generali, che si traducono nella volontà di imprimere un "balzo in avanti" allo sviluppo regionale introducendo discontinuità nei comportamenti degli operatori economici, nei meccanismi di funzionamento dell'economia, nel ruolo delle amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo generale del POR Campania punta alla crescita dell'occupazione, da perseguirsi attraverso una strategia di sviluppo sostenibile, al miglioramento della qualità della vita, e ad uno sviluppo armonico del territorio.

Il perseguimento dell'obiettivo generale del POR si traduce in 6 target che la Regione declina così: abbattimento del tasso di disoccupazione, crescita complessiva regionale, incremento infrastrutturale, rafforzamento della struttura produttiva, qualità dell'ambiente, occupazione femminile.

Rispetto agli obiettivi generali vengono individuati gli strumenti di intervento (assi) che contribuiscono alla realizzazione complessiva del Programma, utilizzando un modello "concertato" a più livelli istituzionali.

Gli assi che la Regione Campania individua sono: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sviluppo locale, città, Reti e nodi di servizio, e per ciascuno sono individuati gli strumenti e le risorse finanziarie. Lo strumento attraverso il quale ogni asse trova attuazione è la misura che consente il finanziamento delle operazioni previste.

All'interno del complemento di programmazione (documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento adottati con i programmi Operativi) si identificano i possibili ambiti di realizzazione dei PI:

- Parchi nazionali e regionali;

- Città capoluogo;
- filiera termale;
- filiere agro-alimentare;
- intermodalità;
- filiera delle materie prime seconde;
- 7 distretti Industriali.

Nell'identificazione degli ambiti specifici di realizzazione dei PI abbiamo una ulteriore articolazione:

- sistemi locali a vocazione industriale;
- grandi attrattori culturali;
- poli e filiere produttive;
- itinerari culturali regionali;
- territori interessati da problemi di miglioramento delle caratteristiche di stabilità e sicurezza;
- Piani di zona sociali.

L'attuazione dei PI deve essere perseguita attraverso l' utilizzo di istituti negoziali quali, in particolare l' accordo di programma ex legge 142/90, in quanto conforme ai principi di sussidiarietà e di responsabilità. L' autorità di gestione del progetto integrato è la Regione. Il CdP conferma l'obiettivo di dedicare ai PI almeno il 40% delle risorse finanziarie assegnate al P.O.R. I PI si caratterizzano per la previsione di operazioni integrate, che fanno capo ad assi e/o misure diverse, tra loro collegate e finalizzate ad un unico obiettivo di sviluppo.

La caratteristica dell' integrazione dei PI sarà ritenuta soddisfatta, quando le operazioni previste saranno cofinanziate da almeno due misure.

I PI si distinguono in due tipologie:

- PI promossi dalla Regione;
- PI promossi dagli Enti Locali;

Per i primi la Regione si assume la responsabilità del coordinamento della progettazione e della attuazione.

Per gli altri promossi dagli Enti locali l'attività di coordinamento della progettazione e della attuazione è diretta responsabilità di un ente capofila scelto dai soggetti coinvolti oppure identificato dal CdP.

Abbiamo ritenuto indispensabile delineare le modalità procedurali attraverso cui i PIT trovano attuazione per poter meglio analizzare i caratteri distintivi e le problematiche che sottendono l'applicazione di questo strumento; tenendo conto del fatto che il Por Campania ha ritenuto strategica la politica dei PIT assegnandole la massima rilevanza sia come modalità privilegiata di attuazione del programma, che come metodologia per conseguire la concentrazione e la specializzazione degli interventi, proponiamo una serie di considerazioni in merito a questo approccio integrato.

I PIT si propongono come un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio, giustificando così un approccio attuativo di tipo unitario. Questa definizione evidenzia l'importanza dell'integrazione progettuale e, al contempo, adotta una visione dinamica del territorio, non più destinatario passivo di iniziative e azioni di sviluppo, bensì soggetto "attivo" nel quale si intendono attivare le potenzialità latenti e/o presenti.

Il Progetto Integrato Territoriale dovrebbe favorire l'integrazione di iniziative differenti e valorizzare le competenze e le vocazioni del territorio; si basa sulle esperienze del passato e sulle sperimentazioni già avviate con i Fondi Strutturali e la programmazione negoziata, tenendo conto anche dalle esperienze di sviluppo locale esterne ai quadri operativi di sostegno e incentivazione.

Nel recente passato, si è spesso constatata la mancanza di idee-forza nei progetti di sviluppo, un'insufficiente consapevolezza rispetto alle risorse disponibili e alle opportunità per i sistemi locali, così come per i vincoli e le minacce, una scarsa capacità di avviare e implementare il partenariato tra gli attori.

Le difficoltà incontrate sono state, verosimilmente, conseguenza diretta di un inadeguato lavoro di individuazione di obiettivi generali condivisi capaci di generare un processo interattivo e collaborativo tra gli attori locali al fine di promuovere la “messa in campo” di risorse e competenze precedentemente escluse o non disponibili.

Direttamente connessa a tale problematica è stata l’insufficiente conoscenza delle condizioni del contesto locale; vale a dire la mancanza di un’adeguata analisi e lettura del contesto territoriale in un’ottica comparata con altre aree e con altre modalità organizzative operanti su scenari simili. Ciò significa che il punto di partenza del PIT dovrebbe essere una vera e propria analisi del contesto territoriale (individuazione dei fabbisogni, delle risorse, degli scenari possibili, degli obiettivi perseguibili) cui faccia seguito un vero e proprio progetto strategico di sviluppo.

In altri termini bisognerebbe partire da quello che sembra il punto debole della progettualità dello sviluppo locale e delle molte iniziative di sperimentazione della programmazione negoziata *“l’insufficiente conoscenza del posizionamento dell’economia e della società locale nel processo di integrazione economica internazionale, l’insufficiente capacità di valutare gli eventuali vantaggi competitivi (statici e dinamici) del sistema locale, l’insufficiente capacità di leggere i fabbisogni impliciti di intervento a livello locale per diminuire i punti di debolezza e per cogliere le opportunità di sviluppo, l’insufficiente capacità di individuare obiettivi comuni, sufficientemente condivisi e il cui conseguimento possa consentire un salto di qualità del sistema locale (della sua capacità competitiva, della qualità della vita, del livello di partecipazione e di integrazione sociale)”*¹².

L’esperienza dei Progetti Integrati Territoriali pur avendo costituito un laboratorio di grande interesse per il rinnovamento, faticosamente avviato anche in Italia, dei programmi e degli interventi di sviluppo e coesione territoriale mostra più di un limite: l’interpretazione stessa dei requisiti dell’ integrazione e della territorialità può essere considerata riduttiva.

¹² Fornez, Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, ufficio Stampa ed Editoria, Roma, 2002

L'impianto tradizionale della programmazione comunitaria, per assi e misure, non favorisce di per sé il rispetto di questi requisiti, tant'è che nella prossima programmazione 2007/2013 l'ipotesi che sembra farsi largo va in direzione di un maggiore controllo sulle azioni messe in campo, poiché è indubbio che ogni ipotesi di agevole conciliazione tra i diversi interessi in gioco rischia di essere ideologica.

Le ricostruzioni delle esperienze delle regioni Obiettivo 1 mostrano una varietà di incertezze e di difficoltà nella interpretazione di nuovi equilibri dinamici. Alcuni rischi di regressione, da una politica di investimento verso funzioni di spesa più riduttive, sono spesso uno dei sintomi di tensione o instabilità delle relazioni tra società locale e sistemi istituzionali e politici.

Dopo aver operato una breve disamina sui PIT e sulle problematiche che più diffusamente si incontrano nella progettazione e realizzazione dei progetti, procederemo alla messa a fuoco del nostro oggetto di studio: il PIT penisola sorrentina-amalfitana.

7. PIT penisola sorrentina-amalfitana

Il territorio interessato dal PIT si estende su una superficie complessiva di 281,84 Km² con un numero complessivo di 252.221 abitanti e interessa 27 Comuni dei quali:

Vico Equense, Meta di Sorrento, Piano di Sorrento, Sant'Agello, Sorrento e Massa Lubrense (per il versante napoletano) e Vietri, Cetara, Maiori, Minori, Amalfi, Atrani, Conca dei Marini, Furore, Praiano, Positano (per il versante salernitano) si affacciano sul mare; S. Antonio Abate, S.Maria La Carità, Gragnano, Lettere, Casola, Pimonte, Agerola (per il versante napoletano) Cava de' Tirreni, Scala, Tramonti, Ravello (per il versante salernitano) ricadono nelle aree interne, collinari e montane.

Come si evince dalla composizione dei comuni sopra riportata, l'area interessata dal PIT è a cavallo tra due province (Napoli, Salerno), ci troviamo, dunque, di fronte ad un territorio che pur presentando caratteristiche comuni sia sul versante napoletano che su quello salernitano, è, di fatto, soggetto ad amministrazioni differenti. La scelta di ricercare un'intesa tra i Comuni dell'area e le Province di Napoli e Salerno deriva da alcune

precedenti esperienze positive di concertazione, come i Patti territoriali della Penisola sorrentina e della Costiera amalfitana. L'area in esame comprende il sistema dei Monti Lattari, e la fascia costiera; la costa a strapiombo sul mare risulta unica nel suo genere, e i comuni che la lambiscono possono essere considerati un pezzettino di "Italian Style" esportato e conosciuto in tutto il mondo. L'area interna, seppur molto differente per struttura produttiva e morfologia, vanta un ambiente incontaminato e una vasta gamma di prodotti tipici. Partendo da queste considerazioni il PIT penisola sorrentina-amalfitana si pone come obiettivo lo sviluppo del turismo nelle sue più disparate accezioni; l'intento è quello di integrare le aree costiere con le aree interne, cercando di coniugare valorizzazione delle risorse ambientali e culturali con sviluppo economico. Il PIT ha, dunque, una duplice finalità: alleviare la pressione turistica della costa e, al contempo, promuovere lo sviluppo dell'area interna. La presenza di un turismo prevalentemente balneare comporta una forte stagionalità della domanda che determina problemi alla vivibilità e alla comunicazione lungo l'area litoranea, creando squilibri che incidono sullo sviluppo delle attività produttive. Come si legge nel documento programmatico del PIT : *"Il progetto mira dunque a risolvere gli scompensi su indicati attivando forme di turismo naturalistico, di qualità, capace di alleviare la pressione turistica della costa e fornire motivazioni di visita e servizi turistici durante l'intero anno. Il riferimento al turismo di qualità è necessario in quanto le risorse naturali non possono essere sfruttate in modo intensivo e indiscriminato, ciò che deve guidare qualsiasi politica di promozione è il principio dello sviluppo sostenibile."* La tensione da parte delle Istituzione verso il paradigma dello sviluppo sostenibile è manifesta, così come è chiara la direzione tracciata: integrare i progetti al fine di renderli incisivi ed efficaci sul territorio.

Il PIT avrebbe dovuto rappresentare la sintesi perfetta tra tutti gli strumenti che insistono sull'area, le modalità di concertazione avrebbero, dal canto loro, assicurato una comunanza di intenti e obiettivi condivisi tra gli attori locali, rendendo il processo di sviluppo unidirezionale e non dispersivo. Sfortunatamente la reale applicazione del PIT si è discostata apprezzabilmente dagli obiettivi riportati sulla carta. La difficoltà da parte dei

Comuni nel mettere in campo progetti collettivi, la reticenza nel delegare parte del proprio ambito giurisdizionale, la scarsa cultura concertativa, hanno fatto sì che il PIT si risolvesse in una serie di progetti “isolati”, smentendo parte delle premesse regionali.

Tale analisi ci ha indotto a riflettere sulla possibilità di riformulare un’idea forza capace di smuovere e attivare le “coscienze locali”. In base a ciò che è emerso dalla seguente trattazione ci proponiamo, il non semplice compito, di individuare uno strumento in grado di far dialogare tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo di quest’area.

CAPITOLO III

ANALISI TERRITORIALE

Premessa

Oggetto della nostra analisi è un territorio complesso e di non facile lettura. Destinazione storica del turismo internazionale, l'area offre ai suoi visitatori uno scenario unico, caratterizzato dalla presenza di un patrimonio naturalistico in cui declivi montuosi dialogano con il mare e la vegetazione spontanea si sposa con la singolarità di pergolati e terrazzamenti, dando vita a visioni di rara suggestione.

Il territorio è rappresentato geograficamente dalla penisola situata tra il golfo di Napoli e quello di Salerno, il cui fascino deriva anche dall'antichità dell'insediamento umano e dall'importantissimo ruolo che questo territorio ha svolto nella storia dell'occidente e del Mediterraneo.

L'area si estende su una superficie complessiva di 281,84 Kmq e interessa ben 27 Comuni, di cui 14 appartenenti alla Provincia di Salerno (Amalfi, Atrani, Cava de' Tirreni, Cetara, Conca dei Marini, Furore, Maiori, Minori, Postano, Praiano, Ravello, Scala, Tramonti, Vietri sul Mare) e 13 alla Provincia di Napoli (Agerola, Casola, Gragnano, Lettere, Massa Lubrense, Meta, Piano di Sorrento, Pimonte, Sant'Agnello, Sant'Antonio Abate, Santa Maria la Carità, Sorrento, Vico Equense). Essa per le caratteristiche geomorfologiche che presenta, può senz'altro essere considerata come un'unica area sistemica, come dimostra, del resto, il fatto che il PIT che su di essa insiste sia l'unico a carattere interprovinciale della Regione Campania.

1. Penisola sorrentina-amalfitana: incrocio di storia e cultura

Molte culture hanno contribuito a fare della penisola sorrentina e della costiera amalfitana un'area tanto ricca di storia quanto di saperi. Gli Etruschi e i Greci hanno lasciato le prime tracce della loro presenza con le antiche mura e i templi, come il tempio della dea Atena sul promontorio della Campanella, e i Romani, conquistati dal fascino e dal clima

di questa terra, edificarono qui le più belle ville dell'impero e gli approdi marittimi; ancora i Bizantini, i Longobardi, i Normanni e gli Aragonesi lasciarono qui la loro impronta, una parte di storia che la nostra area ha gelosamente custodito per secoli e secoli.

In particolare la penisola sorrentina, con i suoi scali marittimi di Vico Equense, Piano di Sorrento, Sorrento e Massa Lubrense hanno rappresentato nell'antichità lo sbocco verso il mare, il grimaldello più avanzato degli insediamenti interni.

A partire dal VII secolo le zone costiere, facilmente difendibili da attacchi via terra, acquisirono sempre più importanza tant'è che qui si trasferirono i ceti dirigenti romano-bizantini in fuga dai Longobardi. In questo periodo, Sorrento ed Amalfi furono annesse a Napoli, rendendosi indipendente dai Bizantini solo nel 752.

Sino all'indipendenza, i territori del versante napoletano e di quello salernitano furono accomunati sotto la stessa bandiera, ma d'allora in avanti, fino alla fine del secolo XII, ebbero vita politica separata. A nord-ovest si costituì il libero Ducato di Sorrento mentre a sud-est nacque la Repubblica di Amalfi, che comprendeva anche Capri.

E' da sottolineare che gli attuali confini amministrativi ricalcano, grosso modo, i limiti che più volte avevano separato le due costiere, ricalcando il modello che definiva il Ducato di Sorrento parte della Provincia di Terra di Lavoro e quello di Amalfi porzione della Provincia del Principato Citra.

Senza dilungarci oltremodo sulla pur interessante storia di questo territorio, va ricordato che per quanto la penisola sorrentina e la costiera amalfitana siano percepite dall'esterno come aree contigue e similari, queste si differenzino profondamente per storia e tradizioni, vanno marcate le peculiarità che contraddistinguono i vari comuni che, per quanto esigui, vantano "identità" profondamente definite. La vera ricchezza di quest'area è data proprio dalla "differenza" e dalla "varietà" dei luoghi, capaci di inscenare suggestioni sempre nuove, a tal proposito va ricalcato come la rinascita culturale, economica e sociale che investì l'intera penisola sorrentina e la costiera amalfitana nei primi del '700 è legata a doppio filo alla lungimiranza dei visitatori stranieri che

confermarono la vocazione turistica di queste località inserendole nel "Grand Tour", eleggendole, dunque, tra le meraviglie del mondo.

Non a caso, nel 1997 l'Unesco ha riconosciuto la costiera amalfitana patrimonio dell'Umanità, giustificando così questa scelta: *“la costiera amalfitana rappresenta con la sua conformazione naturale ed architettonica di suggestiva bellezza, il senso del potere della natura sull'uomo, che da sempre ha attratto poeti, artisti e viaggiatori di tutto il mondo. Fu infatti luogo di scambio fra il mondo islamico e l'Occidente, ricco di contrasti: sole mediterraneo e rocce scoscese, lussureggiante vegetazione e grotte sul mare. E' circondata ancora oggi da un'aura di mistero legata all'antica cultura locale”*¹³.

I contrasti, gli incontri/scontri, la natura e l'uomo fanno di quest'area una miscela esplosiva di opportunità, ed è con questo spirito che ci impegniamo ad analizzarla poiché è nostra convinzione che in un territorio così complesso e diversificato vi sia la chiave dello sviluppo dell'intera area (comprese le aree montane).

2. Accessibilità

Le strade principali di accesso alla penisola sorrentina sono la SS 145 dir. Sorrentina che collega i comuni di Vico Equense, Meta di Sorrento, Piano di Sorrento, Sant.Agnello e Sorrento e la SS 163 Amalfitana, che segue la costa amalfitana.

L'autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno non attraversa il territorio, ma lambisce il confine nord del sistema territoriale. Gli svincoli, molto prossimi al confine, sono Castellammare, Scafati ed Angri.

La linea ferroviaria che serve il territorio è la Torre Annunziata-Sorrento della Circumvesuviana, con le sette stazioni di Scrajo, Vico Equense, Seiano, Meta, Piano, S. Agnello e Sorrento. Inoltre, la linea delle FS Napoli-Salerno è molto prossima al confine nord del sistema territoriale. Attualmente l'aeroporto più vicino è Napoli-Capodichino raggiungibile percorrendo, a partire dallo svincolo di Angri, circa 33 km di autostrada A3 e di raccordo A1-A3.

¹³ www.unesco.org/sites/830.htm

Per quanto riguarda la penisola Amalfitana, la via principale di collegamento è la SS 163 Amalfitana che segue la costa passando per Positano, Praiano, Ravello, Maiori sino a Vietri. L'autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno non attraversa il territorio, ma è molto prossimo al confine nord del sistema territoriale. Gli svincoli più vicini sono Nocera-Pagani, Cava dei Tirreni e Vietri sul Mare, interno al confine.

Non vi sono linee ferroviarie che attraversano il territorio, solo la linea delle FS Napoli-Salerno è molto prossima al confine est e la stazione di Vietri è interna al sistema territoriale.

Attualmente l'aeroporto più vicino è Napoli-Capodichino raggiungibile percorrendo, a partire dallo svincolo di Nocera, circa 40 km di autostrada A3 e di raccordo A1-A3.¹⁴

Per quel che riguarda i collegamenti marittimi verso l'esterno dal 2001 è attivo il "Metrolin del Mare", ormai diventato un collegamento strategico tra le più belle e frequentate costiere della regione (Costiera Cilentana, Golfo di Salerno, Costiera Amalfitana e Costiera Sorrentina), sia per la riduzione di traffico e inquinamento in zone particolarmente congestionate, sia per l'incentivazione turistica in aree di particolare rilevanza storico-culturale della Campania.

3.1 *Analisi territoriale: struttura geomorfologica*

Le caratteristiche ambientali e paesaggistiche e la mitezza del clima fanno della Penisola "Amalfitana – Sorrentina" una delle mete più rinomate e apprezzate del turismo internazionale.

Il corpo della Penisola si compone di una successione di dorsali sub parallele, separate da valli profonde o da solchi marcati, che costituiscono uno degli elementi caratterizzanti dell'area. In essa quasi non c'è posto per le pianure, sicché i centri sono sorti, salvo poche eccezioni (Amalfi, Maiori), su lembi di terrazze o sulle falde meno acclivi e in corrispondenza di spiagge presso le quali si sono formate le cosiddette marine, cioè le

¹⁴ L.R. 287/2005, Proposta di Piano Territoriale Regionale

gemmazioni litoranee dei centri più alti, che hanno assunto funzioni pescherecce, marinare, commerciali e balneari.

Il sistema idrogeologico e la conformazione orografica del sistema costiero costituiscono l'elemento di continuità ed omogeneità dell'intero territorio con il sistema dei Monti Lattari, disposti ortogonalmente rispetto alle altre catene appenniniche locali (Monti Picentini e Monti Alburni). La dorsale principale dei Lattari, partendo da Punta Campanella, si allunga fino al Monte Sant'Angelo a tre Pizzi (1443 m) e risalendo continua, poi, lungo il limite provinciale, con i Monti Cervigliano, Rotondo, Candelitto e Cerreto (1316 metri). Da qui la dorsale, proseguendo verso nord, giunge al Monte di Chiunzi, il cui valico si affaccia sulla Piana sarnese-nocerina. Dal Monte di Chiunzi la dorsale disegna un arco, lungo il confine del comune di Tramonti, e scende poi verso sud con il Monte Sant'Angelo di Cava, ed il complesso montuoso del Monte Finestra, fino a raggiungere il litorale con la punta avanzata di Capo d'Orso.

L'area considerata si presenta, sotto il profilo morfologico, particolarmente accidentata e la natura dei suoli, a causa delle molte fessurazioni e fratture, genera situazioni di dissesto idrogeologico. Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente della Provincia di Napoli, individua il "denominatore comune" di quest'apparato, nel substrato calcareo-dolomitico sul quale si appoggiano, in modo discontinuo, alternanze arenaceo-argillose (Massalubrense, Capri), depositi continentali detritici (ghiaie e conglomerati di conoide: es. zona di Gragnano) e vulcanici (tufi di Sorrento; coltri di materiali piroclastici sciolti di origine flegrea e vesuviana; questi ultimi particolarmente estesi lungo i versanti settentrionali della Penisola sorrentina). L'assetto geomorfologico generale è caratterizzato da versanti talora ad alta energia del rilievo. In altri termini, sono assai frequenti versanti ad elevata pendenza, non solo nelle rocce calcaree, ma spesso anche nei terreni di copertura, a causa di processi erosivi lineari (lungo le aste torrentizie) e di fenomeni di demolizione per erosione marina (falesie). In tale contesto è facile che si sviluppino, innanzitutto, fenomeni tipici (*scorrimento-colata rapida* di materiali piroclastici sciolti) che negli ultimi decenni hanno prodotto danni e vittime (Cranio 1966; Cala di Mitigliano 1973;

Pozzano, 1997). Si tratta, evidentemente, di eventi di estrema pericolosità, sia perché caratterizzati da distacchi improvvisi, dotati di notevole potere distruttivo, sia perché su di essi può agire, come ulteriore e consistente fattore di accelerazione, il verificarsi di incendi boschivi e, quindi, l'eliminazione traumatica e repentina dell'indispensabile tessuto connettivo superficiale.

Nella Penisola la costa è stretta, alta, frastagliata e incisa da profonde gole di torrenti e per lunghi tratti inaccessibile, perché le montagne e gli orli delle terrazze strapiombano sul mare o lasciano posto alla base a filari di scogli o ad esili strisce di sabbia. Il contorno, dunque, è alterato da prominenze, strapiombi, penisole, scogli o cavità invase dalle acque e da marcate incisioni in cui si sono formate piccole spiagge. Numerose sono anche le spiagge, specie in corrispondenze delle principali fratture, lungo le quali si aprono valli percorse dai principali torrenti, presso le cave che squarciano i fianchi della penisola o alla base delle ripe rocciose. Di solito si tratta di ghiaie grossolane, e più raramente di sabbia, che formano spiagge di grande attrazione turistica.

Le acque interne del territorio costituiscono una risorsa importante. Sul fronte della qualità dei corpi idrici (superficiali e sotterranei) la situazione è molto varia, andando dalla discreta qualità di alcuni fiumi alla qualità decisamente buona di altri corsi d'acqua, soprattutto nei tratti più a monte.

Per quanto concerne le coperture vegetali, esse si caratterizzano per una elevata "biodiversità" ed una varietà di associazioni che riflettono sia la presenza di diversi substrati (dalla pietraia calcarea agli spessi suoli di origine vulcanica) sia la presenza di diversi microclimi. La varietà di questi ultimi dipende sia dal fatto che la zona include fasce altitudinali da zero a quasi 1500 metri s.l.m., sia dall'orientamento circa Est-Ovest della dorsale, così che il diverso soleggiamento determina sui suoli dei due versanti regimi termici e di umidità molto diversi. Contribuiscono, infine, a creare microclimi particolari i valloni che dissecano il versante settentrionale e le forre che incidono profondamente quello meridionale. Alle forti asimmetrie vegetazionali tra i versanti Sud e Nord delle cime si accompagna, quindi, il raro fenomeno della "inversione vegetazionale" che si osserva in

certe gole torrentizie (nella Valle delle Ferriere, ad esempio) che presentano bosco mesofilo nel fondovalle e formazioni mediterranee verso l'alto. Sui Monti Lattari sia ha quindi un mosaico di formazioni che spazia dalla vegetazione litoranea alla faggeta, passando per la macchia mediterranea, i lecceti, la gariga ed i boschi mesofili di latifoglie.

3.2. Ambiente

L'area PIT penisola sorrentina-amalfitana oltre a ricomprendere al suo interno una moltitudine di comuni fortemente caratterizzati sia da un punto di vista storico che vocazionale risulta essere anche profondamente eterogenea dal lato paesaggistico e ambientale. In quest'area insistono le montagne dell'Appennino con la loro varietà di microclimi, le coste dalla tipica macchia mediterranea, il mare con i suoi cangianti fondali tutte raccolte in un sistema fortemente urbanizzato sulla costa e sostanzialmente "svuotato" nelle aree montane.

Tale variegato territorio affronta, quindi, problematiche diversificate a secondo della natura del luogo. A tal fine ci proponiamo di lavorare su un doppio binario che da un lato tenga conto delle criticità comuni e dall'altro stressi sulle peculiarità e sulla biodiversità.

A tale scopo ci interesseremo delle coste, dei parchi naturali, del clima e delle dinamiche conurbative che, senza dubbio alcuno, sono legate alla strepitosa natura di questa area che da sempre è stata meta privilegiata di insediamento umano, nella speranza di riuscire ad individuare modalità abitative e attività produttive che siano da un lato rispettose del territorio e dall'altro funzionali allo sviluppo socio-economico della popolazione residente.

La possibilità di individuare i punti critici a livello ambientale ci porge l'opportunità di sviluppare ulteriormente la visione eco-compatibile dello sviluppo di quest'area che intendiamo portare avanti col nostro lavoro.

3.3. La costa

La Campania è una regione con un notevole sviluppo costiero, 469,7 km di costa, ricca di ambienti litoranei assai diversificati: 40% bassi e sabbiosi (Piana del Volturno e del Sele), 60% alti e rocciosi (Penisola Sorrentina-Amalfitana, Cilento). Da ciò si desume che l'ambiente marino della fascia costiera campana si distingue per essere uno dei più vari ed interessanti del bacino del Mediterraneo, con aree marine protette come l'area di tutela biologica "Santa Maria di Castellabate", il "Banco di Santa Croce", la riserva marina "Punta Campanella" (ricadente nella nostra area di pertinenza) e i parchi sommersi "Baia e Gaiola".

L'area costiera si suddivide per provincia secondo la Tabella 1

Province	Lunghezza coste (Km)	Punti di campionamento
Caserta	45.0	46
Napoli	221.5	167
Salerno	203.2	154
Campania	469.7	367

Fonte: www.arpac.it

Nella tabella viene indicato anche il numero dei punti di campionamento delle acque, in tutti i punti fissati vengono ricercati i parametri microbiologici e chimico-fisici così come previsto dalla normativa vigente DPR 470/892 e succ. modifiche ed integrazioni (L.422/00), per un totale di 12 campionamenti per anno. Per definire la balneabilità delle acque su ogni campione vengono analizzati 12 parametri: tre indicatori di inquinamento fecale, due facoltativi, rivolti alla ricerca di specifici patogeni (Salmonella e Enterovirus); quattro essenzialmente indicatori di inquinamento di origine industriale (pH, fenoli, tensioattivi, oli minerali) e i restanti tre parametri (ossigeno disciolto, colorazione, trasparenza) forniscono indicazioni rispetto a problemi "estetici" delle acque, anche se potrebbero riguardare l'aspetto igienico-sanitario in caso di "efflorescenza" di alghe produttrici di biotossine. L'area risulta conforme alla balneazione se tutti i parametri indagati sono conformi ai valori stabiliti dal decreto.

Secondo i criteri indicati dalla normativa ed indagati dall'Arpac (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale Campania deputata a tale compito), vediamo dalla Tabella 2 i km di costa non balneabile suddivisi per provincia:

	Costa balneabile	Costa non balneabile	
Province		Per inquinamento	Per motivi diversi dall'inquinamento
Caserta	12,55	32,450	
Napoli	184,851	36,199	
Salerno	188,644	14,376	
		83,025	30,00
Campania	388,975		113,025

Fonte: www.arpac.it

In Campania la provincia di Napoli detiene il primato di costa non balneabile sia per fattori di inquinamento sia per motivi di altra natura (si tratta solitamente degli sbocchi a mare di corpi superficiali, delle aree portuali e canali di navigazione e di zone militari), mentre per la provincia di Salerno soltanto 14 km di costa sono interessati da inquinamento. Tuttavia tale fenomeno è invertito rispetto alla nostra area di riferimento, difatti i comuni costieri ricadenti nella provincia di Napoli (Vico Equense, Meta, Piano di Sorrento, Sant'Agnesello, Sorrento) risultano idonei alla balneazione, mentre per alcuni tratti di costa quali: Minori, Vietri sul Mare e Cetara, tale idoneità non è stata accreditata dall'Arpac per la stagione balneare 2005.

Tratti di costa risultati non idonei ad inizio stagione balneare 2005

Comuni	Punto Prelievo	Lunghezza (metri)	Denominazione
Cetara	28	200	Spiaggia interna al porto
Minori	19	50	Spiaggia Ovest Reg. Minori
Minori	22	100	Foce Regina Maiori
Vietri sul Mare	31		Cento metri Ovest Bonea
Vietri sul Mare	32	850	Foce Bonea
Vietri sul Mare	33		100 mt. Est Bonea

E' da sottolineare che alcune parti ritenute balneabili ricadenti nella provincia di Napoli sono in parte interdette per motivi non legati all'inquinamento.

Tratti di costa permanentemente vietati alla balneazione per motivi diversi dall'inquinamento

Provincia	Comune	Denominazione
NA	Meta	Marina di Meta
NA	Piano di Sorrento	Marina di Cassano
NA	Sant'Agnello	P.S. Francesco
NA	Sorrento	Marina Piccola
NA	Massa Lubrense	Marina di Puolo
NA	Massa Lubrense	Marina della Lobra
SA	Amalfi	Amalfi
SA	Cetara	Cetara

Al fine di fornire una lettura immediata della contiguità tra aree idonee e non idonee alla balneazione riportiamo la cartografia fornita dall'Arpac sia per la Provincia di Salerno che per quella di Napoli (Carta n.1, Carta n.2).

3.4. L'erosione costiera

La costa che cinge la penisola sorrentina amalfitana, spartiacque tra terra e mare, presenta una non comune geomorfologia con numerosissime grotte emerse e sommerse diffuse lungo pareti alte e scoscese di roccia calcarea molto chiara, che si allungano in mare con forti pendenze fino a profondità che raggiungono gli oltre cinquanta metri dove comincia un fondale regolare modellato da un'ampia piana fangosa lievemente degradante verso Ovest.

La natura calcarea delle rocce ha subito durante gli anni veri e propri attacchi da parte dell'uomo, e insieme al vento, l'acqua e il tempo ha reso queste pur dura lastre soggette a erosione.

Difatti l'intensa antropizzazione delle coste a fini turistici, il progressivo impoverimento dei detriti portati dai fiumi, la pressione legata alle attività umane le modalità di gestione del territorio a ridosso della costa hanno sottoposto questa zona a pressioni ambientali superiori al normale. I fattori di pressione sono legati ad una accentuata spinta all'urbanizzazione, alla tendenza alla violazione delle leggi ed all'abusivismo edilizio, alla preferenza per la infrastrutturazione trasportistica in aree costiere.

In sostanza la fascia costiera è stata utilizzata e considerata quasi come un bene inesauribile e indistruttibile su cui fosse possibile gravare con un numero illimitato di opere, i successivi interventi a difesa della costa possono considerarsi misure "tamponate" attivate da situazioni di "urgenza". Si tratta, cioè, di opere realizzate in tempi diversi, in aree limitate, che hanno rimandato la soluzione del problema senza mai risolverlo in un ottica integrata.

IMMAGINE

Carta 1

IMMAGINE

Carta 2

Ad avvalorare la nostra tesi, ovvero che la gestione del rischio è abitualmente trattata come un'ottica legata all'"urgenza", riportiamo l'elenco dei comuni suscettibili a fenomeni erosivi individuati dopo l'entrata in vigore della 267/98 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per*

la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania" .

Elenco dei comuni dell'area PIT penisola sorrentina amalfitana suscettibili a fenomeni di erosione di cui alla legge 267/98

Comuni	Provincia
Amalfi	SA
Atrani	SA
Cava dei Tirreni	SA
Cetara	SA
Conca dei Marini	SA
Furore	SA
Maiori	SA
Minori	SA
Positano	SA
Praiano	SA
Ravello	SA
Scala	SA
Sorrento	NA
Tramonti	SA
Vico Equense	NA
Vietri sul mare	SA

L'erosione della costa e in generale il rischio idrogeologico abbracciano più di un comune della nostra area di studio; in realtà vi è una predominanza del "rischio" sul versante salernitano, anche se il territorio della provincia di Napoli come leggiamo nella scheda generale del PIT penisola sorrentina-amalfitana è "interessato da un numero elevato di fenomeni franosi" attivati sia da eventi meteorici che da cause antropiche e carenza di manutenzione di opere idrauliche e strutturali. In sostanza la geomorfologia della penisola sorrentina si caratterizza per essere particolarmente accidentata a causa delle molteplici fessurazioni e fratture, generando così situazioni di dissesto idrogeologico.

3.5. Le aree protette: esempio di biodiversità e serbatoio di opportunità

Il nostro territorio di riferimento mostra una accentuata diversificazione morfologica, sebbene tale caratteristica lo renda preda di fenomeni di dissesto ambientale, al contempo lo rende unico per varietà di microclimi, paesaggi vegetali e fauna.

Tali specificità ambientali rappresentano una vera e propria ricchezza che si è tentato di difendere attraverso l'istituzione di aree protette.

Nella zona abbiamo: la Riserva Marina Statale Punta Campanella, l'Oasi Vallone il Porto gestita dal WWF, il Parco Regionale Monti Lattari e la Valle delle Ferriere nel comune di Scala, che è sede di una riserva per 455 ettari ad un'altitudine di 750 m., senza tralasciare i vari Siti di Interesse Comunitario (Dorsale dei Monti Lattari, Valloni della Costiera Amalfitana e lo Scoglio del Vervece) che insistono sul territorio, nonché la zona di tutela biologica di Santa Croce (Vico Equense), l'area protetta regionale della Baia di Ieranto e il rifugio WWF “Le Tore” di Sorrento. Procederemo ad analizzare le realtà ambientali di maggior rilievo in modo da evidenziare le peculiarità e le varietà ecologiche che rendono questo territorio unico nel suo genere.

3.6. La Riserva Marina Statale “Punta Campanella”

L'Area Marina Protetta di “ Punta Campanella ” (D.M. n. 46 del 12 dicembre 1997 successivamente modificato con D.M. del 13 giugno 2000) interessa una superficie di circa 1400 ettari per una estensione di 40 chilometri di costa, ed è stata istituita per custodire e proteggere un tratto di costa tra i più affascinanti e rigogliosi del Belpaese; la ricchezza naturalistica sia marina che terrestre fa di questi 40 Km un lungo rincorrersi di insenature, approdi, che oltre a raccontare una storia fatta di passate civiltà, tesse ogni giorno un nuovo racconto, filato dalla varietà di organismi e dalle numerose specie vegetali che popolano quest'area.

Difatti in questo tratto di mare è possibile incontrare una notevole quantità di animali e vegetali che a partire dai primi metri per procedere verso ambienti più profondi colonizzano e modificano il paesaggio, rendendo i fondali cangianti per la presenza in

superficie della Posidonia oceanica che forma delle vere e proprie praterie che fungono da polmone per il mare producendo ossigeno, sino alle profondità dove i colori cambiano nuovamente per assumere un colore giallo-arancio che tappezza intere facciate.

L'abbondanza di specie vegetali fa sì che anche la fauna marina sia variegata e al contempo colorata, da tale miscellanea si ottiene un risultato di eccezionale bellezza coadiuvato dalle numerose cavità che si sono formate nella tipica roccia calcarea che caratterizza la penisola sorrentina.

L'area Marina Protetta di Punta Campanella è inserita in un paesaggio dalla elevata "biodiversità", oggetto di studi scientifici degli studiosi di tutto il mondo. La sua varietà è favorita da particolari microclimi, dovuti ad un assetto geomorfologico accidentato, dove versanti aridi e assolati si alternano a profondi valloni, ambienti umidi ove è possibile ritrovare il raro fenomeno dell'inversione vegetazionale e numerosi endemismi botanici e faunistici. Per ciò che concerne il paesaggio e la flora terrestre l'area Marina Protetta di Punta Campanella si distingue per un elevato grado di "biodiversità" la sua ricchezza è favorita da particolari microclimi, dovuti ad un assetto geomorfologico accidentato, dove versanti aridi e assolati si alternano ad ambienti umidi creando il raro fenomeno dell'inversione vegetazionale.

All'interno della Riserva incontriamo anche lo scoglio di Vervece al largo di Marina della Lobra (Massa Lubrense), questa zona è considerata un vero e proprio "santuario del mare" in parte questa definizione è legata alla presenza di una Madonna che posta a 12 metri di profondità protegge le immersioni dei subacquei, in parte al fascino del fondale "giardino" nel quale si intrecciano specie vegetali che vanno dal giallo al rosso e fanno da cuscino per le colonie di *Gerardia savaglia* ovvero il cosiddetto corallo nero.

3.7. Il Parco Regionale Monti Lattari

Il parco Regionale dei Monti Lattari è un "*pezzo di Appennino che si tuffa nel Mar Tirreno*" così lo apostrofa il Presidente del Comitato Campano di Federparchi Maurizio Fraissinet che ne sottolinea le peculiarità del paesaggio attraverso la descrizione dei

declivi in materiale calcareo che si allungano in mare offrendo da sempre uno spettacolo naturale di grande intensità. Sebbene questo territorio si connoti per essere ricco di vegetazione a partire dal Faggio del Monte Faito, il bosco misto, sino ad arrivare a paesaggi mediterranei caratterizzati dalla palma nana e dalle specie della macchia mediterranea mostrando una interessante commistione di generi e paesaggi, è stato soggetto a non poche deturpazione nonché a notevoli ritardi nell'attuazione di un progetto di protezione. Difatti, nel 93 la Legge Regionale n.33 prevedeva l'istituzione di 11 zone protette in Campania, tra le quali anche il Parco, ma quando furono emanati i decreti istitutivi nel 1995 il Parco dei Lattari non partì perché una parte degli ambientalisti temeva che il Parco alleggerisse il vincolo del PUT (Piano urbanistico Territoriale); tali ritardi di attuazione hanno avuto come contropartita il perpetuarsi dell'abusivismo, l'incremento degli incendi boschivi di origine dolosa nonché il decremento del flusso turistico. Tali fattori hanno lavorato congiuntamente nel peggiorare le condizioni naturali finendo per andare in direzione opposta alla "protezione", solamente con la delibera di Giunta regionale della Campania del 26 settembre 2003 (ben 10 anni dopo la legge 33/93) istitutiva dei Parchi regionali dei Campi Flegrei e dei Monti Lattari si è provveduto a salvaguardare questa vasta area che abbraccia le due province di Salerno e Napoli per una superficie di 95,76 kmq, comprendendo al suo interno oltre ai comuni dell' area PIT anche i territori di Castellammare di Stabia, Nocera inferiore, Nocera superiore e Sant'Egidio (Carta 3).

La varia e ricca vegetazione, che cambia a secondo dell'esposizione e dell'altitudine mostra nelle parti più alte boschi a latifoglie con belle faggete il sottobosco è rigoglioso mentre sui dirupi più scoscesi si incontrano la sabina la palma nana. La fauna dal canto suo è altrettanto variegata tra i mammiferi si osservano la volpe, la faina, il coniglio selvatico, la lepre la donnola, il riccio, la lontra, mentre tra i volatili possiamo osservare numerose specie falconiformi come la poiana, il gheppio, e il falco

Immagine

Carta 3 fonte Servizio S.I.T Regione Campania

pellegrino che nidificano nella zona mentre altre specie vi transitano solo durante il passo come il falco pescatore e grillaio che possiamo vedere planare sulla costa.

Alcuni valloni rappresentano nel loro insieme una rarità, come per esempio la “Valle delle Ferriere” riserva naturale statale istituita nel 1972 tra le 41 riserve biogenetiche italiane censite dal Consiglio d'Europa si estende su 455 ettari situata in un ampio vallone tra i monti del Comune di Scala (SA) tra Amalfi e Agerola.

La Valle, situata sulla costiera amalfitana, è lambita dal Torrente Canneto che dà vita ad una serie di cascate spettacolari alimentando, per altro, l'acquedotto che serve i comuni di Amalfi, Scala ed Atrani. La Valle prende il suo nome dalle cartiere presenti lungo il torrente, attualmente è possibile rinvenire i resti dei vecchi insediamenti produttivi (ad oggi solo due rimangono attivi); da ciò si desume l'importanza che la geomorfologia occupa nella vita e nella storia dei luoghi, non solo per gli spettacoli naturali che offre, quanto per la possibilità data all'uomo di sviluppare “cultura” attraverso l'adattamento e l'utilizzo (troppo spesso non consapevole) degli elementi naturali.

4. Il clima

La regione Campania secondo la classificazione del meteorologo Koppen (1939) ricade nelle zone temperate.

Il clima mediterraneo è caratterizzato da estati asciutte e molto calde, con piovosità invernale uguale o superiore al triplo delle piogge estive sui valori climatici; questa definizione può essere estesa all'intero bacino del Mediterraneo.

Sebbene sia nota per la dolcezza del suo clima, la Campania presenta in realtà delle differenze notevoli tra le condizioni meteorologiche riscontrabili lungo la costa e quelle tipiche delle zone più interne. Sulla costa sorrentina-amalfitana troviamo un clima

tipicamente mediterraneo con estati fresche ed inverni miti, persino d'inverno sono rari i giorni uggiosi, poichè la pioggia è di breve durata; le nevicate quasi mai raggiungono le coste a causa dell' effetto "Stau" generato dall' Appennino, ovvero quando l'aria fredda proveniente da Nord Ovest giunge sull' Appennino è costretta ad eseguire un sollevamento forzato per superare l'ostacolo e nel salire verso l'alto subisce una rapida e consistente condensazione del vapore acqueo, in pratica diventa pioggia che ricade immediatamente verso il basso. La zona montuosa risente, dunque, dei flussi freddi da Nord Est e dell' altitudine mediamente più elevata con conseguente calo delle temperature medie rispetto alla costa. Di seguito riportiamo una carta che indica la media della temperatura massima annua (per temperatura massima annua si intende la temperatura climatica massima raggiunta dalla località in esame, calcolata su 40 anni di dati).

La Campania presenta la fascia costiera con clima temperato marittimo mediterraneo con media annua tra il 14,5 e il 16,9°C, durante l'estate le temperature massime oscillano, invece, tra i 28 e i 31°C, mentre nei mesi più freddi il gap è tra i 6 e i 9°C.

5. *Analisi demografica*

La popolazione complessiva residente nell'area risulta essere, dal Censimento del 2001, pari a 253.355 abitanti. La superficie territoriale è pari a 280,73 Km². con una densità di popolazione pari a 911,45 Ab/Km².

Tavola: Area PIT

Comuni provincia di Napoli	Popolazione residente 2001	Popolazione residente 1991	Variazione popolazione 1991/2001 (%)	Superficie territoriale (Km²)	Densità demografica al 2003 (Ab./Km²)
Agerola	7.348	7.508	- 2,1	19,62	372
Casola di Napoli	3.660	3.542	3,3	2,57	1.453
Gragnano	29.553	28.616	3,3	14,56	2.037
Lettere	5.605	5.415	3,5	12,03	486
Massa Lubrense	12.880	12.029	7,1	19,71	674
Meta	7.696	7.392	4,1	2,19	3.600
Piano di Sorrento	12.833	12.473	2,9	7,33	1.762
Rimonte	5.884	5.601	5,10	12,47	476
Sant'Agello	8.421	8.183	2,9	4,09	2.138
Sant'Antonio Abate	18.124	16.936	7	7,87	2.360

Santa Maria la Carità	10.860	10.135	7,2	3,93	2.842
Sorrento	16.536	16.459	0,5	9,93	1.650
Vico Equense	20.048	18.967	5,7	29,3	696
Comuni provincia di Salerno					
Amalfi	5.428	5.589	- 2,9	6,11	904
Strani	965	1.029	- 6,2	0,2	4.785
Cava de' Tirreni	52.616	52.502	0,2	36,34	1.442
Cetara	2.357	2.509	- 6,10	4,92	484
Conca dei Marini	697	670	4	1,02	693
Furore	810	779	4	1,7	488
Maiori	5.740	5.735	0,1	16,42	347
Minori	3.023	3.091	-2,2	2,56	1.169
Positano	3.882	3.638	6,7	8,42	465
Paiano	1.915	1.883	1,7	2,66	738
Ravello	2.508	2.422	3,6	7,99	309
Scala	1.488	1.455	2,30	13,06	114
Tramonti	3.935	3.918	0,4	24,73	164
Vietri sul Mare	8.543	9.401	- 9,1	9	963

Dati ISTAT

Nel corso del periodo 1991/2001 il tasso di variazione demografica ha registrato un lieve incremento, valutato in 2,21 punti percentuali. Si tratta di un incremento inferiore a quello registrato nella restante parte del territorio regionale (+3,3%)¹⁵.

Tuttavia, analizzando tale dato in dettaglio, si rileva che, a fronte di incrementi anche consistenti registrati in alcune aree poste ai limiti delle maggiori conurbazioni urbane (Sant'Antonio Abate, Santa Maria la Carità rispetto a Castellammare di Stabia) o nelle quali è in atto una fase di urbanizzazione e terziarizzazione economica (Massa Lubrense, Vico Equense), in alcuni borghi marinari (Atrani, Cetara,) si registra una decisa involuzione demografica. Per quanto riguarda poi le dinamiche demografiche relative a Vietri sul Mare, che registra il tasso di decremento demografico più elevato (-9,2%) e Atrani (-6,2), va detto che si tratta di due comuni dalle marcate peculiarità: Vietri è ormai quasi inglobato nella periferia di Salerno, Atrani presenta elevatissimi tassi di densità abitativa.

La dinamica demografica registra, dunque, significativi flussi migratori interni, principalmente verso i centri posti in prossimità dei principali assi di collegamento viario o a ridosso delle aree maggiormente urbanizzate. Tale dinamica non è scollegata dal notevole incremento del valore del suolo e delle abitazioni riscontrabile nei centri di

¹⁵ Dato ISTAT Annuario statistico Regione Campania, 2004.

maggior attrazione dell'area. Rispetto alla densità, esclusa Atrani, la cui peculiarità come detto è spiegata dalla ristrettezza dello spazio disponibile e dalla topografia dell'insediamento, i dati presentano una scarsa correlazione tra l'estensione e il peso demografico. Il caso di Agerola è emblematico: a fronte di un'estensione territoriale tra le più elevate, la densità abitativa è tra le più basse; pur permanendo la predilezione verso la "polpa" (l'area costiera), si evidenzia una lieve inversione di urbanizzazione dettata da molteplici fattori quali la saturazione delle zone costiere e l'aumento indiscriminato dei prezzi degli immobili che causano un riflusso verso le zone interne.

Seppure non esistano fonti istituzionali che accreditino questa nostra valutazione, possiamo sostenere questa argomentazione grazie ad un'analisi del mercato immobiliare che chiarisce, al di fuori di ogni dubbio, gli spostamenti verso le aree interne.

Ad una prima analisi si mette in luce una lieve tendenza alla redistribuzione della popolazione: è bene sottolineare che si tratta di un andamento generale, valutabile in termini di rallentamento del trend di alcuni comuni piuttosto che di vere e proprie inversioni di tendenza.

L'analisi della struttura demografica mette in risalto il preoccupante tasso di senilizzazione della popolazione, elemento che rappresenta uno dei maggiori vincoli allo sviluppo economico delle aree interne nel medio-lungo periodo.

Tavola indici di dipendenza e vecchiaia - Dati ISTAT Censimento popolazione 2001

Comuni provincia di Napoli	Indice di vecchiaia	Indice di dipendenza
Agerola	90,62	63,14
Casola di Napoli	51,93	50,18
Gragnano	53,54	45,86
Lettere	47,98	53,06
Massa Lubrense	81,15	50,03
Meta	95,12	52,22
Piano di Sorrento	89,34	45,52
Rimonte	35,42	55,46
Sant'Agnello	98,88	50,78
Santa Maria la Carità	39,6	47,21
Sant'Antonio Abate	45,93	48,53
Sorrento	114,14	48,76
Vico Equense	75,41	48,68
Provincia di Salerno		

Amalfi	134,43	51,49
Strani	157,14	50,55
Cava de' Tirreni	90,66	49,51
Cetara	110,33	48,89
Conca dei Marini	120,87	57,34
Furore	87,41	49,45
Maiori	117,39	51,45
Minori	129,28	50,77
Positano	81,24	47,83
Paiano	102,56	49,49
Ravello	122,47	56,07
Scala	100,41	48,65
Tramonti	114,78	65,34
Vietri sul Mare	112,11	53,05
Media	92,6	50,67

La contrazione demografica registrata nei decenni passati soprattutto nelle aree montane ha riguardato, in particolare, le fasce di popolazione attiva più giovani.

Tale circostanza, unitamente a tendenze socio-demografiche di più generale portata diffuse in gran parte dei paesi occidentali (ad esempio, la riduzione del tasso di natalità), ha comportato un forte sbilanciamento della struttura demografica verso le classi più anziane. Per quanto riguarda l'indice di vecchiaia la situazione si presenta disomogenea: è in linea rispetto alla media regionale (68,3%) per la provincia di Napoli; per la provincia di Salerno il dato è in media sensibilmente più alto. L'analisi dei dati non fornisce un quadro di semplice e chiara lettura. Anche nei territori ove l'andamento e la struttura demografica manifestano segnali incoraggianti, non sempre questi sono sintomo di sviluppo sociale ed economico endogeni. Rispetto all'indice di dipendenza il carattere di residenzialità o di prossimità rispetto alle aree urbanizzate spiegano le tendenze demografiche in atto, che pertanto non sono collegate alle dinamiche economiche del contesto territoriale e comportano spesso implicazioni di carattere sociale e culturale non sempre positive, soprattutto laddove l'identità culturale e le tradizioni rurali e montane vengono velocemente cancellate e sostituite da modelli sociali «di importazione». Un dato interessante è costituito dall'indice di possesso di diploma di scuola media superiore per sesso che dimostra la presenza di una popolazione dell'area PIT, rispetto alle due province di riferimento e al dato regionale, matura sotto il profilo della formazione

superiore. Il dato è rilevante se rapportato alla necessità della presenza di un capitale sociale elevato rispetto ad un'area che, economicamente e socialmente, si differenzia dalle situazioni di degrado sociale dei territori immediatamente circostanti (soprattutto rispetto alla provincia di Napoli). Sul territorio sono presenti diversi istituti superiori, attivamente impegnati nelle iniziative culturali e sociali promosse sul territorio, a conferma della forte percezione e sensibilizzazione al tema della tutela e valorizzazione di un sistema territoriale di grande valore storico ambientale, che offre diverse occasioni di sviluppo. L'offerta formativa non è scollegata infatti dalla vocazione turistica dell'area: è presente ad esempio un istituto professionale per servizi alberghieri e ristorazione a Vico Equense e un istituto turistico ad Amalfi. Di notevole rilevanza anche l'istituto nautico presente a Piano di Sorrento, data la tradizione marinara dell'intera zona. La presenza di numerose associazioni culturali e di volontariato e di eventi e manifestazioni confermano la buona base di infrastruttura sociale presente nell'area.

Tavola: Area PIT: Indice di possesso del Diploma scuola media superiore (19 anni e più) per sesso - (dettaglio comunale)

COMUNI	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
Provincia di Napoli			
Agerola	25,27	24,36	24,79
Casola di Napoli	16,69	16,38	16,53
Gagnano	32,97	28,74	30,8
Lettere	17,96	15,02	16,45
Massa Lubrense	32,12	30,24	31,15
Meta	53,55	41,01	46,8
Piano di Sorrento	55,86	42,77	49,03
Rimonte	14,23	16,39	15,31
Sant'Agnello	49,68	38,69	43,93
Santa Maria la Carità	25,42	22,29	23,86
Sant'Antonio Abate	27,37	25,51	26,42
Sorrento	47,6	40,58	43,89
Vico Equense	38,01	32,3	35,01
Totale	35,48	31,08	33,18
Provincia di Salerno			
Amalfi	38,93	36,08	37,86
Strani	45,19	41,13	43,04
Cava de' Tirreni	36,34	34,39	35,33

Cetara	33,3	31,01	32,14
Conca dei Marini	40,15	41,67	40,94
Furore	27,99	29,77	28,87
Butani	28,45	28,94	28,71
Maiori	34,89	34,54	34,7
Minori	40,31	39,08	39,67
Positano	31,86	35,32	33,63
Paiano	28,74	28,01	28,37
Ravello	34,49	30,63	32,49
Scala	22,8	24,09	23,47
Tramonti	18,65	19,43	19,07
Vietri sul Mare	34,86	31,71	33,22
Totale	35,01	31,97	33,43

Dati ISTAT Censimento 2001

6.1. Analisi economica

Il connotato principale del contesto territoriale in esame è sicuramente la vocazione turistica per le peculiari caratteristiche storiche, ambientali e paesaggistiche che esso presenta. Tuttavia, l'economia della zona non è limitata al solo settore turistico nelle sue varie accezioni (turismo balneare, archeologico, congressuale, ecc.), ma si integra con attività agricole, artigiane, industriali e commerciali, alcune delle quali appartenenti al patrimonio storico dell'area e che stanno registrando una forte ripresa. Basti citare la produzione di tessuti e abbigliamento (a Positano), di paste alimentari (a Gragnano), di latticini (a Agerola), di imbarcazioni da diporto (a Sorrento), di agrumi (Sorrento e Amalfi), di calzature (tutti i centri costieri), di ceramica (Vietri), di vini (Lettere), di noci e formaggi (Vico Equense).

Caratteristica distintiva della struttura economica dell'area è un marcato dualismo tra le aree pedemontane costiere e le aree interne. Le prime sono caratterizzate da un'elevata dinamicità collegata alle attività turistiche e all'indotto, le altre sono solo marginalmente interessate dai flussi turistici e presentano un profilo economico a vocazione agricolo-rurale; tuttavia le problematiche legate all'inadeguatezza delle infrastrutture e all'isolamento impediscono l'emergere dell'evidente potenziale agricolo e turistico della zona.

Dai dati rilevati emerge che l'occupazione maschile nell'area è di 47.413 unità, quella femminile di 22.929, per un totale complessivo di 70.342 unità, pari al 4,7% degli occupati totali residenti nella regione Campania (1.486.393) e al 2,5% della popolazione attiva residente nelle province di Napoli e Salerno.

Tavola: Area PIT – Occupati per sesso (dettaglio comunale)

COMUNI	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
Provincia di Napoli			
Agerola	1165	673	1838
Gragnano	5139	2304	7443
Lettere	804	305	1109
Massa Lubrense	2772	1418	4190
Meta	1541	779	2320
Piano di Sorrento	2662	1416	4078
Rimonte	940	376	1316
Sant'Agnello	1733	869	2602
Santa Maria la Carità	1875	712	2587
Sant'Antonio Abate	3193	1351	4544
Sorrento	3539	2064	5603
Vico Equense	3832	2029	5861
Provincia di Salerno			
Amalfi	1117	595	1712
Atrani	193	97	290
Cava de' Tirreni	10073	4610	14683
Cetara	548	157	705
Conca dei Marini	142	58	200
Furore	172	83	255
Maiori	1086	570	1656
Minori	596	304	900
Positano	845	485	1330
Praiano	415	201	616
Ravello	530	324	854
Scala	293	149	442
Tramonti	629	326	955
Vietri sul Mare	1579	674	2253
Totale	47.413	22.929	70.342

Dati ISTAT censimento 2001

Nell'analisi di tali dati, tuttavia, non può non tenersi conto del fenomeno del lavoro sommerso, benché la valutazione dello stesso non possa che basarsi su approssimazioni e stime "indirette", essendo particolarmente carente il quadro delle statistiche e delle rilevazioni ufficiali a livello locale.

Tale fenomeno, particolarmente diffuso soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (dove le unità di lavoro non regolari ammontano a circa 1,5 milioni), in Campania, si aggira attorno al 25,9% del totale delle unità di lavoro¹⁶.

L'area oggetto di studio, ovviamente, non sfugge alla tendenza regionale, tanto più che il lavoro irregolare è concentrato soprattutto nei settori dei servizi (alberghi, ristorazione, commercio ecc.), dell'agricoltura e dei lavori "stagionali" che costituiscono il fulcro dell'economia della zona¹⁷.

I dati provinciali si attestano intorno al 25% per la provincia di Salerno ed al 27,7% per la provincia di Napoli. Tuttavia, se si tiene conto di situazioni anomale che pure caratterizzano l'offerta di lavoro (doppio lavoro, mansioni diversificate) tali dati sono destinati comunque a crescere.

In sintesi, l'ampiezza della disoccupazione "registrata" a livello comunale ed il peso ancora modesto della popolazione "attiva" sul totale dei residenti in età di lavoro, difficilmente potrebbero giustificare i risultati "produttivi" raggiunti ed i livelli di utilizzazione economica delle risorse territoriali senza un ricorso diffuso a forme di occupazione non dichiarata, saltuaria e diversificata. Per di più, i settori trainanti dell'economia locale (commercio, alberghi e pubblici esercizi), non solo individuano quei rami di attività nei quali - come si è visto - è più frequente l'impiego di lavoro non regolare ma, anche, si riferiscono ad iniziative ed imprese più esposte a fenomeni di stagionalità e variabilità della domanda.

Altro dato rilevante ai fini della comprensione del tessuto economico dell'area è quello relativo al livello di reddito disponibile pro capite e totale.

Tavola: Area PIT – Reddito disponibile (dettaglio comunale)

Provincia di Napoli	Reddito disponibile pro capite (€)	Reddito disponibile totale (per 1000€)
Agerola	12.616	87.154
Casola di Napoli	7.709	28.809

¹⁶ Ultimo Rapporto Svimez

¹⁷ Il tasso di irregolarità relativamente al mercato del lavoro regionale, si attesta al 40,5% nel settore dell'agricoltura, al 16,5% nei servizi, con punte del 18,2% nel comparto del commercio.

Gragnano	9.759	281.941
Lettere	7.255	42.309
Massa Lubrense	10.239	133.089
Meta	12.087	91.871
Piano di Sorrento	12.845	165.244
Rimonte	7.789	46.336
Sant'Agello	14.074	119.281
Sant'Antonio Abate	7.701	141.166
Santa Maria la Carità	7.564	85.095
Sorrento	14.829	259.990
Vico Equense	10.665	217.521
Provincia di Salerno		
Amalfi	13.142	73.081
Atrani	10.570	10.538
Cava de' Tirreni	12.201	651.331
Cetara	10.172	24.290
Conca dei Marini	9.384	6.569
Furore	7.859	7.010
Maiori	13.899	81.293
Minori	11.861	35.857
Positano	13.639	52.604
Praiano	10.696	20.826
Ravello	11.791	29.583
Scala	8.843	13.044
Tramonti	8.679	35.160
Vietri sul Mare	11.187	101.107

Dati ISTAT

Ad una prima lettura dei dati a livello comunale si riscontra, ancora una volta, una differenza tra zone costiere, a vocazione turistica, e zone interne a vocazione rurale. I comuni con i più alti livelli di reddito disponibile pro capite sono infatti, per la penisola sorrentina, Sorrento e Sant'Agello, e per la costiera amalfitana Maiori, Amalfi, Positano, e quindi i comuni che più degli altri sono riusciti ad integrare il settore turistico con storiche tradizioni produttive, quali quelle cantieristiche e armatoriali (Sorrento e Sant'Agello) e quelle delle produzioni tipiche di particolare pregio (Maiori, Amalfi, Positano).

Complessivamente il reddito pro capite disponibile nell'area PIT è superiore a quello della media regionale e provinciale, limitatamente alla provincia di Napoli, mentre risulta essere in linea con il reddito pro capite disponibile della provincia di Salerno.

Tavola: Area PIT – Reddito disponibile (Dettaglio regionale e provinciale)

Ambito di riferimento	Reddito disponibile	Reddito disponibile totale
------------------------------	----------------------------	-----------------------------------

	pro capite (€)	(per 1000€)
Area PIT	11.053	2.849.599
Regione Campania	10.872	62.847.706
Provincia di Napoli	10.921	33.847.507
Provincia di Salerno	11.174	12.201.815

Dati ISTAT

6.2. Turismo

La Penisola sorrentina–amalfitana, rappresenta uno dei più importanti sistemi turistici locali del bacino del Mediterraneo in termini di offerta paesaggistica culturale – intesa come capacità attrattiva del contesto territoriale - e di dotazione di servizi ricettivi, pararicettivi e complementari. Questa zona beneficia di un’immagine estremamente positiva, di un’alta notorietà a livello internazionale e di elementi di forte esclusività. Inoltre le attrattive balneari sono integrate dalla vicinanza ad un sito archeologico di fama internazionale quale Pompei. Nel tempo si è giunti anche ad una chiara valorizzazione delle tipicità enogastronomiche. La stagionalità è limitata per la forte presenza di turisti stranieri distribuita lungo tutto l’anno. Esiste, tuttavia, una forte dipendenza da alcuni mercati (UK, USA) che dopo gli eventi del 2001 ha determinato una flessione delle presenze. Tra i punti di debolezza le Linee Guida per il turismo in Campania individuano l’eccessivo carico antropico nei periodi di massima affluenza; l’impossibilità di accrescere il potenziale ricettivo; l’insufficienza delle infrastrutture per il turismo diportistico; la non sempre efficace gestione del territorio.

L’andamento del turismo nell’area PIT penisola sorrentina amalfitana in particolare deve quindi essere letto alla luce dell’andamento storico della domanda negli ultimi anni e degli avvenimenti del 2001. L’analisi dei dati del 2002, mostra situazioni discordanti tra le due province di riferimento e, all’interno di queste, tra i differenti comprensori turistici: l’area sorrentina ha tenuto egregiamente riposizionandosi sul mercato della domanda turistica italiana, diversa la situazione per la costa d’Amalfi dove la riduzione nei flussi incoming dagli USA ha fatto registrare un calo della domanda turistica con valori medi intorno al 5% (tav. 1).

Sotto il profilo competitivo, la zona, per configurazione attrattiva e orientamento ricettivo, si pone in concorrenza con sistemi locali di offerta posizionati nella fascia “alta” del mercato turistico balneare quali: Riviera ligure di Levante, Taormina e Giardini di Naxos, Argentario.

Presenze alberghiere italiane e straniere nei comprensori area PIT penisola sorrentina amalfitana, 2002

Anno / Area	Italiani		Stranieri		Totale	
	Presenze	Variazione%	Presenze	Variazione %	Presenze	Variazione %
Penisola Sorrentina						
2001	393.550		2.135.574		2.529.124	
2002	444.134	11,4	2.034.189	-5	2.478.323	-1,6
Costiera Amalfitana						
2001	523.497		426.213		949.710	
2002	489.832	-6,9	415.265	-2,6	905.047	-4,9

Fonte: elaborazione da dati EPT

Negli ultimi anni difatti si è verificato anche a livello regionale un aumento di questa tipologia di offerta, accompagnato da un up-grading verso la tipologia delle 3-4-5 stelle. Dal punto di vista della localizzazione, l’offerta è fortemente concentrata nei comuni che rientrano nella provincia di Napoli e, in misura minore, in quella di Salerno. Per quanto riguarda il settore extra alberghiero, alla stessa data si contano circa 750 strutture tra campeggi, villaggi, alloggi privati, agriturismo e altri esercizi complementari, sebbene risulti difficile censire capillarmente le imprese agricole che, iscritte all’elenco regionale, esercitano realmente l’attività ricettiva. L’andamento è controverso, con le strutture più tradizionali (campeggi e villaggi) ormai stabilizzatesi come numero, mentre l’offerta agrituristica affanna. Per ciò che concerne la dimensione media nella strutture alberghiere al di sopra della media provinciale sono i dati che riguardano il comprensorio di Sorrento – Sant’Agnello (112,2). La dimensione media delle strutture alberghiere della provincia di Salerno è di circa 56 posti letto inferiore alla media regionale. Le circoscrizioni che presentano un dimensione media più alta sono è Maiori (72,7). Rispetto al 2003 si è avuto un aumento della dimensione media pari al 2,8% . I comuni della costa d’Amalfi

rappresentano l'area con più posti letto alberghieri, circa il 26% del totale, così ripartiti: una netta predominanza della categoria media (3 stelle) che raggiunge circa la metà dei posti letto totali, seguita da un 27% di 4 stelle e un 16% di 2 stelle. Sono anche presenti strutture a 5 stelle con 8 alberghi per 792 posti letto. Tale processo di “*up-grading*” si è inoltre accompagnato alla crescita della dimensione media delle strutture, passata da 61 posti letto nel 1997 a 62,6 posti letto nel 2001.

Analogamente a quanto avvenuto su scala regionale e provinciale: il saldo netto delle strutture alberghiere a tre, quattro e cinque stelle, al 2001 rispetto al 1997 è di 23 alberghi in più (+2,8%) per complessivi 2.463 posti letto aggiuntivi (+4,6%), i posti letto a tre, quattro e cinque stelle ammontano a circa l'80%, una quota fortemente superiore alla media nazionale (64%), a livello territoriale, si evidenzia come ben il 22% dei posti letto siano concentrati in Penisola Sorrentina (22%) che sul segmento delle 4-5 stelle registra il 64% di posti letto. La provincia di Salerno, dopo quella di Napoli, è la più attrezzata tra le campane dal punto di vista turistico-ricettivo. Gli esercizi alberghieri sono 429 per circa 23.600 posti letto. La crescita del numero di posti letto è stata superiore al 5% tra il 1997 e il 2001. Complessivamente poco meno della metà dell'offerta (il 48%) si posiziona su un livello qualitativo intermedio, mentre il 27% appartiene alla fascia delle quattro e cinque stelle. Tra i sub-territori, la costiera amalfitana prevale dal punto di vista della qualità. In quest'area si concentrano diverse strutture a cinque e quattro stelle. Tale crescita è derivata in particolare dall'aumento di alloggi privati immessi sul mercato dell'offerta turistica e dall'introduzione dell'offerta agrituristica, nel 1997 inesistente.

I dati del 2004 dimostrano, però, una ulteriore inversione di tendenza coincidente con la contrazione sia nel numero di esercizi (-3,1%) sia nei posti letto (-0,4%). Tale riduzione è dovuta soprattutto alla fascia di ricettività alta, con un calo del 20% circa per i posti letto a 5 stelle e del 11% per i 4 stelle. Aumentano invece i posti letto nelle strutture di categoria inferiore +35% per i 2 stelle e 13% per quelli ad una stella. Complessivamente il comparto alberghiero dei comuni della provincia di Salerno ha fatto registrare rispetto al 1997 un aumento di posti letto pari ad oltre il 9%. L'andamento storico testimonia il

progressivo processo di riqualificazione delle strutture. Tra il 1997 ed il 2001 è cresciuto il numero dei posti letto negli alberghi a tre, quattro e cinque stelle mentre si è ridotto quello degli alberghi a una e due stelle (rispettivamente +8,7% e -23,7% per i due cluster).

Numero esercizi alberghieri e numero posti letto per località, province di Napoli e Salerno per l'area PIT penisola sorrentina amalfitana, 2001

Località	5 stelle		4 stelle		3 stelle		2 stelle		1 stella		residenze	
	N.	letti	N.	letti								
Provincia Napoli												
Sorrento - Sant'Agnello	3	379	34	6.165	37	3.009	13	543	7	187	*	*
Vico Equense	*	*	4	393	6	478	8	420	1	24	*	*

Provincia Salerno	5 stelle	4 stelle	3 stelle	2 stelle	1 stella	residenze	esercizi	letti
Costiera Amalfitana	9	32	47	33	12	2	135	6.813

Fonte: Servizio statistica Regionale su dati EPT.

Totale esercizi, posti letto e dimensione media, provincia di Napoli relativamente all'area PIT penisola sorrentina amalfitana, 2001

Località	Totale		Dimensione media
	Esercizi	Posti letto	
Sorrento Sant'Agnello	94	10.281	109,4
Vico Equense	19	1.315	69,2

Fonte: Servizio statistica Regionale su dati EPT

Offerta ricettiva extralberghiera: Costiera Amalfitana, 1997-2001

Anno	Alloggi privati iscritti al R.E.C		Campeggi e Villaggi		Agriturismi		Altre		Totale	
	Esercizi	Letti	Esercizi	Letti	Esercizi	Letti	Esercizi	Letti	Esercizi	Letti
1997	102	2.044	1	60	1	13	0	0	320	3.067
1998	110	2.178	2	108	1	13	0	0	330	3.253
1999	102	2.141	2	108	1	13	0	0	322	3.216
2000	110	2.178	2	108	1	13	0	0	330	3.253
2001	113	2.211	1	47	3	55	2	56	336	3.323

Fonte: Ns. elaborazioni su dati EPT

Movimento alberghiero 2002 – 2004

Località	2002	2003	2004
----------	------	------	------

Provincia Napoli	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Sorrento Sant' Agnello	588.498	2.592.835	551.387	2.467.234	578.750	2.445.614
Vico Equense	80.299	212.775	89.912	230.999	87.375	211.540
Provincia Salerno						
Amalfi	122.633	342.748	126.740	352.748	132.517	352.886
Cava dei Tirreni	14.550	34.515	17.134	49.814	13.962	30.649
Maiori	36.469	182.234	38.392	221.323	33.311	163.851
Positano	98.808	326.931	95.948	313.992	95.979	308.250
Ravello	33.108	127.921	34.244	119.130	34.145	107.670

Fonte SISTAT Regione Campania 2004

Per quanto riguarda la domanda turistica, complessivamente le province di Napoli e Salerno detengono oltre il 96% della presenze alberghiere straniere e il 92% di quelle italiane, e quote sole leggermente più ridotte delle presenze extra alberghiere (rispettivamente 89% e 96% dei due segmenti straniero e italiano. Il rapporto annuale sul turismo in Campania 2004 dimostra che i cluster stranieri con presenze pari o superiori a 100 mila rappresentano in complesso più del 90% delle presenze straniere. I turisti tedeschi, nonostante il periodo difficile della Germania, restano il cluster più affezionato, seguito da inglesi, francesi e americani. I turisti stranieri che scelgono i comprensori oggetto di questa analisi sono in prevalenza inglesi, tedeschi ed americani, attratti in particolar modo dalle località balneari. Nel comparto alberghiero i turisti britannici detengono la quota maggiore di presenze, seguiti da tedeschi e americani. I turisti italiani che prediligono la costiera sorrentino amalfitana e la Campania in genere per le vacanze sono in prevalenza laziali e lombardi che insieme rappresentano circa il 20% del totale. Emilia Romagna, Toscana e Veneto con oltre 600 mila presenze ciascuna insieme raggiungono oltre il 15%. Il 40% delle presenze italiane è originato da flussi interni regionali, i campani preferiscono l'extralberghiero, un milione di presenze campane in più dell'alberghiero, con una quota di oltre il 60% sul totale extra alberghiero. I turisti delle altre regioni invece preferiscono il settore alberghiero con oltre 6 milioni di presenze. La stagionalità evidenzia la differenza di scelta dei cluster italiano e straniero: i connazionali prediligono le vacanze nei mesi di luglio ed agosto dove si registrano i picchi più elevati, gli stranieri scelgono il comparto alberghiero prevalentemente nel mese di settembre,

l'extralberghiero nei mesi di agosto e settembre. Sul versante dell'offerta nelle stesse province si concentra l'88% dei posti letto alberghieri in Campania e tra il 1997 e il 2001 hanno anche registrato un leggero incremento percentuale (rispettivamente +4,7% e +6,3%). Una cospicua porzione dei flussi di turismo internazionale che interessano le due province ricadono sui territori oggetto di questa analisi.

Le tabelle che seguono mostrano, in particolare, l'andamento dell'offerta alberghiera nel 1996 in ciascuno dei comprensori Costiera Amalfitana e Sorrentina e il movimento alberghiero registrato nell'ultimo censimento 2004 e dimostrano ancora una volta l'orientamento dell'area verso un turismo di qualità. Il fatto che i dati del 1996 siano aggregati ci fa riflettere. La logica integrata che presupponevano gli interventi degli anni novanta sia andata via via scemando. A nostro avviso l'impatto di tali interventi è stato minimo in virtù della latitanza di una visione strategica integrata di lungo periodo e della miopia verso le nuove tendenze della domanda turistica internazionale orientata a modelli di turismo alternativi.

Offerta turistica: Unità locali ed addetti

Comunità Montane	Sezione H		di cui alberghi		Campeggi e alloggi per brevi soggiorni	
	UL	Addetti	UL	Addetti	UL	Addetti
Penisola Sorrentina	614	2628	166	1557	29	98
Penisola Amalfitana	453	1698	118	965	39	63

Fonte ISTAT Censimento intermedio 1996

Tav 5.1

Offerta turistica: Unità locali ed addetti

Comunità Montane	Ristoranti		Bar		Altro	
	UL	Addetti	UL	Addetti	UL	Addetti
Penisola Sorrentina	220	585	195	374	4	9
Penisola Amalfitana	169	419	127	251	/	15

Fonte ISTAT Censimento intermedio 1996

Movimento alberghiero aree PIT penisola sorrentina amalfitana 2004

Località	1 stella		2 stelle		3 stelle	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Provincia di Napoli						
Sorrento - Sant'Agnello	10.222	27.142	9.822	32.510	171.925	659.432
Vico Equense	0	0	11.447	25.260	50.138	125.195
Provincia di Salerno						
Amalfi	6.348	27.033	20.133	53.334	44.508	96.276
Cava de' Tirreni	0	0	417	969	1.896	3.815
Maiori	0	0	1.890	6.250	6.057	15.626
Positano	1.638	4.459	1.214	2.410	26.175	69.175
Ravello	845	4.195	1.803	4.516	7.630	22.460

Fonte SISTA Campania 2004 (aggiungere altri comuni)

Località	4 stelle		5 stelle		residenze	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Provincia di Napoli						
Sorrento - Sant'Agnello	295.835	1.397.824	39.574	128.149	2.050	9.943
Vico Equense	23.059	51.540	0	0	0	0
Provincia di Salerno						
Amalfi	30.268	86.874	29.300	85.544	0	0
Cava de' Tirreni	8.245	17.118	0	0	0	0
Maiori	21.524	77.737	0	0	1.126	4.701
Positano	38.035	134.088	25.140	87.824	0	0
Ravello	16.263	47.717	6.733	22.588	265	2.275

Non si può non riconoscere il ruolo rilevante che, nell'economia turistica dell'area PIT penisola sorrentina-amalfitana, riveste il turismo balneare. Per anni l'immagine turistica di queste terre è stata difatti legata, in maniera predominante, ai siti costieri. Solo recentemente motivazioni culturali hanno portato alla (ri)scoperta dei siti archeologici vesuviani. Questo fenomeno non ha sottratto quote di mercato al turismo balneare, ma ha dato vita a un nuovo prodotto turistico che, nel tempo, può apportare benefici alle stesse località costiere. Dall'incrocio tra i dati statistici relativi alle località prescelte per il soggiorno e il periodo di soggiorno stesso, si evince peraltro l'incidenza ancora assai

rilevante del turismo balneare. Ben il 65% delle presenze, nei periodi estivi, riguarda località balneari, sebbene tale dato scenda in modo rilevante, a causa della forte stagionalità, negli altri periodi dell'anno (10%) (tav.7).

Incidenza delle località balneari sul turismo nazionale in Campania

		località balneari	altre località
Mesi estivi		65%	20%
Altri mesi		10%	5%

Fonte: Linee Guida per lo sviluppo turistico della Regione Campania

Se si svolge lo stesso tipo di analisi per quanto riguarda il turismo internazionale, si noterà che l'incidenza delle località balneari si riduce lievemente nei periodi estivi, stabilendosi intorno al 55%, per crescere negli altri periodi dell'anno (20%) (tav.8).

Incidenza delle località balneari sul turismo internazionale in Campania

		località balneari	altre località
Mesi estivi		55%	15%
Altri mesi		20%	10%

Fonte: Linee Guida per lo sviluppo turistico della Regione Campania

La tendenza dei territori di nostra competenza per ciò che concerne il turismo balneare è in linea con l'andamento regionale. Concentrandoci, in particolare, sull'elemento dell'offerta costituito dagli stabilimenti balneari, data la difficoltà di reperire dati sulle imprese balneari, a causa della mancanza di una unica fonte ufficiale, i dati di seguito riportati hanno lo scopo di fornire un inquadramento di massima sulla diffusione degli stabilimenti balneari lungo la costiera sorrentina - amalfitana. Si è inoltre deciso di riunire i vari comuni in cluster comprensoriali caratterizzati dalla vicinanza geografica e da peculiarità turistiche simili, giungendo così a definire due ambiti territoriali, come riportato nella tabella che segue. La costiera amalfitana, risulta la zona con maggiore

presenza di stabilimenti balneari, sebbene tali dati vadano letti anche alla luce delle diverse dimensioni dei comprensori considerati.

Distribuzione degli stabilimenti balneari lungo la costa campana, 2002

Comprensori	N. stabilimenti	Incidenza
Salerno e Costiera amalfitana	206	28,9
Penisola sorrentina	54	7,6

Fonte: elaborazioni d'autore su dati SIB, <http://www.netgroup.it/sib/bancadat>

La Costiera sorrentina-amalfitana rappresenta un importante esempio di interrelazione fra aspetti naturalistici e culturali e storici di particolare valenza in virtù della presenza di siti archeologici di estrema importanza (es. La Villa Romana di Minori e Villa Romana del I sec. rinvenuta nel Duomo di Positano). Può, inoltre, essere considerata un valido paradigma di paesaggio storicizzato dove l'intervento umano assume particolare rilevanza per effetto del sapiente intervento nel contesto naturalistico. La Costiera amalfitana-sorrentina, con la sua conformazione naturale ed architettonica di suggestiva bellezza, è pertanto testimonianza fisica e geologica della reciproca influenza della natura sull'uomo. Da sempre ha attratto poeti, artisti e viaggiatori – dal Rinascimento all'800 in cui era tappa del tipico Grand Tour nel Mediterraneo – ed è stata luogo di scambio fra il mondo islamico (influenza architettonica orientale presso il chiostro del Paradiso nella Cattedrale romanica di Amalfi, tipologie architettoniche arabo-normanne dei centri storici) e l'Occidente. Tutt'oggi, il paesaggio e l'ecosistema della costiera permangono intelleggibili (flora tipica mediterranea, mulattiere, ecc.) negli smaglianti contrasti: rocce scoscese e testimonianze archeologiche di raffinati stili di vita, lussureggiante vegetazione e coltivazione di ogni angolo del territorio. La civiltà marinara, soprattutto ad Amalfi e nei comuni che le orbitano intorno ha fortemente segnato la conformazione urbanistica, usi e tradizioni delle popolazioni (lavorazione dei tessuti e della terracotta) che oggi ancora li distinguono come espressione di una forte identità culturale. A metà degli anni '90, la Soprintendenza per i Beni Architettonici ed il Paesaggio e per il Patrimonio

Storico Artistico ed Etno-antropologico per le Province di Salerno e Avellino, insieme alla Comunità Montana Penisola Amalfitana, elaborarono il dossier di candidatura della sola Costa d'Amalfi alla lista del patrimonio mondiale per fare emergere definitivamente il valore naturalistico e storico della costiera e allo stesso tempo preservarla, in virtù dell'atteso accresciuto interesse, dalle pressioni edilizie manifestatisi a partire dagli anni '60. Agli inizi del 1997 fu completata la documentazione. Nel febbraio dello stesso anno, seguì la visita da parte dell'esperto ICOMOS che constatò l'eccezionale valore del sito, sintesi di civiltà romana, influenze orientali, tradizioni popolari e trasformazioni armoniose del paesaggio per mano dell'uomo. Durante la XXI sessione (dicembre 1997) ordinaria del Comitato UNESCO, la costiera venne dichiarata patrimonio dell'umanità. Ogni anno la costiera amalfitana registra circa 900.000 presenze. La ricettività alberghiera è fra le più sviluppate - contando 135 esercizi (2003) - e qualificate (9 alberghi a cinque stelle rappresentano il primato assoluto) della Campania. La tradizione turistica dell'area ha reso particolarmente attivo il settore privato per quanto concerne l'accoglienza, mentre gli enti locali, la Comunità Montana e la Soprintendenza sono impegnate nelle funzioni di tutela e governo del territorio con particolare riferimento. La Comunità, all'agevolazione dei progetti integrati rurali; la Soprintendenza al recupero dei fenomeni abusivi. L'innegabile vocazione turistica dei territori compresi nell'area PIT penisola sorrentina-amalfitana, tuttavia, non si esaurisce nella valorizzazione e riqualificazione della fascia costiera già fortemente antropizzata, e vittima di un modello di turismo superato che devasta l'ambiente circostante. Come emerge dal PTR dal PIT e da quasi tutti i documenti di pianificazione, che esplicitano la governance territoriale, il rilancio dell'area in chiave eco compatibile sembra l'unica via perseguibile. E' oramai chiaro, alla luce delle tendenze della domanda turistica internazionale che il turismo di massa non paga e soprattutto perpetra il gap tra entroterra e costa in termini demografici economici sociali ed ambientali. L'eterogeneità del sistema, finora percepita come sintomo di frammentazione, in questa ottica strategica può far emergere potenzialità ancora latenti sul territorio. Un turismo che rispetti il territorio, né valorizzi le tipicità, né sposi le

tradizioni e costruisca itinerari eco compatibili leggendo le risorse in chiave strategica realizzerebbe il riposizionamento strategico di tutta l'area PIT e un ribaltamento della logica centro(coste)/periferia (entroterra) che ha visto le aree interne per anni emarginate, innescherebbe, inoltre, un processo virtuoso costruendo un sistema finalmente coerente. La varietà di offerta che il territorio riesce ad esprimere diviene, così, fonte di attrattività. Tuttavia, nella gran parte delle aree interne, tale offerta non viene adeguatamente sostenuta da servizi di ospitalità e altri servizi connessi (tempo libero, sport, attività ricreative e culturali). Il risultato è che gran parte degli imponenti flussi turistici che interessano il territorio in esame non vengono, se non marginalmente, intercettati dalle aree più svantaggiate ma il cui patrimonio non è meno ricco. L'offerta di ospitalità e di servizi turistici è rappresentata da una rete di strutture alberghiere e di altre tipologie di alloggi concentrata prevalentemente lungo la fascia litoranea. Nelle aree interne tra l'altro interessate dal progetto Leader, difatti, è rilevata la presenza di 490 alberghi, ai quali vanno aggiunte ulteriori 232 unità rappresentate da campaggi, ostelli ad altre unità ricettive. In ogni caso, si osserva una distribuzione abbastanza disomogenea sul territorio, giacché la gran parte delle strutture ricettive è localizzata lungo la fascia costiera. Ampliando lo sguardo anche sul versante della ristorazione, la distribuzione delle Unità Locali è più omogenea, salvo alcune eccezioni che denotano una sorta di isolamento anche rispetto ai tradizionali circuiti turistici "pendolari" tra i centri urbani e le aree rurali, e che tuttavia alimentano un significativo indotto nel settore enogastronomico. Riguardo all'offerta di turismo in ambito rurale, di recente si sta sviluppando, anche grazie all'incentivazione di programmi comunitari e leggi nazionali, tra cui la stessa iniziativa Leader, una significativa presenza di iniziative a carattere agriturismo.

L'agriturismo costituisce non solo una buona fonte d'integrazione al reddito agricolo, ma anche un fattore trainante nell'ambito dello sviluppo delle aree rurali in termini oltre che economici anche della tutela dell'ambiente e della crescita e rivitalizzazione socio economica del mondo rurale. In tale ottica, l'agriturismo rappresenta una nuova attività multifunzionale, affine a quella agricola, in grado di meglio utilizzare, valorizzare e

promuovere le risorse produttive ed umane aziendali e quelle presenti negli ambiti rurali nei quali si esplica. In Campania, nell'ultimo quinquennio, il fenomeno agriturismo ha subito un forte impulso. Al giugno 2001, data dell'ultima Commissione regionale per l'agriturismo, considerata anche la revisione dell'Elenco, risultano iscritte n. 1.182 aziende. La distribuzione percentuale degli iscritti in Campania risulta per le province di nostro interesse essere così composta:

- Provincia di Napoli n. 93 iscritti pari al 7,9% del totale regionale.
- Provincia di Salerno n. 534 iscritti pari al 45,2% del totale regionale.

Di queste aziende risultano esercitare l'attività di agriturismo n. 125 aziende così distribuite sul territorio:

- Provincia di Napoli n. 19 autorizzati pari al 6,9% del totale regionale.
- Provincia di Salerno n. 106 autorizzati pari al 38,7% del totale regionale.

Pur essendo, tuttavia, la dotazione di strutture agrituristiche quasi triplicata nel periodo considerato, l'esperienza diretta dimostra che la loro fruizione riguarda per lo più una ristorazione, per quanto di qualità, di tipo "mordi e fuggi". La comparazione delle cifre dal 1996 al 2001 attestano questo orientamento.

Offerta ricettiva extralberghiera

Comunità Montane	Esercizi alberghieri			Campeggi		Agriturismi		Altro	
	N.	posti letto	camere	N.	posti letto	N.	posti letto	N.	posti letto
Penisola Sorrentina	162	14.541	7.565	18	5.659	1	20	10	190
Penisola Amalfitana	139	7.293	3.649	2	108	1	13	110	2.187

Fonte ISTAT censimento intermedio 1996

Movimento extra alberghiero 2004(vedi anche 2003 chiedere a rossi per la tabella)

Località	Agriturismo		Altro		Camere REC		Campeggi e Villaggi	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Provincia di Napoli								

Sorrento - Sant'Agnello	19	26	3.567	3.846	4.974	26.072	467.632	160.670
Vico Equense	0	0	0	0	0	0	2.731	9.545
Provincia di Salerno								
Amalfi	0	0	0	0	1.960	3.825	0	0
Cava de' Tirreni	452	1.304	2.836	7.242	78	125	0	0
Maiori	0	0	252	743	534	1.460	128	1.534
Positano	0	0	1.361	1.709	2.416	8.585	0	0
Ravello	0	0	2	14	604	3.905	0	0

Fonte SISTAT Campania, 2004

Il turismo per l'anno 2004 ha mostrato inoltre due tendenze opposte: da un lato una crescita per la componente alberghiera, sia per gli arrivi (0,7%) che per le presenze (4,1%), dall'altro un segno negativo per il comparto extralberghiero (arrivi -2,3%, presenze -5,7%) anche per ciò che concerne la componente italiana dei flussi. Rispetto al 2003, sia Salerno che Napoli mostrano variazioni di segno negativo, -3% per la provincia partenopea, -7% per Salerno.

Al fine di sopperire a tale situazione, l'Assessorato al Turismo della Regione Campania ha approvato un "progetto integrato enogastronomico" finalizzato a canalizzare una quota delle risorse disponibili sul POR Campania al sostegno di questa forma di turismo, facendolo precedere da una analisi dettagliata delle risorse turistiche ed enogastronomiche delle cinque province campane, così da individuare i cluster a potenzialità turistica e i "gap di offerta" necessari alla loro piena valorizzazione. Le analisi preliminari sono già state condotte e hanno consentito di evidenziare alcuni cluster preferenziali che, per dotazione di prodotti tipici, appaiono più idonei all'implementazione di azioni di sviluppo. Questi comprendono tre tipologie di aree, per ciascuno delle quali sono di seguito illustrate le azioni strategiche ritenute più opportune:

- a) aree a vocazione enogastronomica;
- b) aree con produzioni tipiche diffuse ma prive di prodotti "guida", per lo meno dal punto di vista della capacità di attrarre autonomamente flussi turistici;
- c) aree con produzioni tipiche la cui visibilità è tuttavia limitata dalla presenza di altri fattori economico-produttivi di tipo turistico o commerciale.

Per quanto riguarda il cluster a, nel territorio oggetto della nostra indagine rientrano:

- *comprensorio dei Monti Lattari* (produzione lattiero-casearia tipica);
- *cittadina di Gragnano* (produzione di pasta e prodotti da forno);

In questo cluster i prodotti enogastronomici possono costituire il principale fattore intorno a cui costruire lo sviluppo turistico. Per queste aree è tuttavia necessario implementare efficaci campagne di comunicazione per innalzare il livello di visibilità autonoma ovvero stimolare la connessione con sistemi di offerta turistica limitrofi già consolidati. In generale e soprattutto per le aree interne, il basso livello di sviluppo turistico richiede un forte impegno nel settore della formazione turistica e dello sviluppo di una “cultura” dell’ospitalità. È essenziale inoltre stimolare la creazione e la commercializzazione di pacchetti di offerta che aiutino a superare il vincolo della carenza di servizi turistici.

Nei cluster (c) invece ritroviamo la penisola sorrentina e la costa d’Amalfi. Qui, le strategie di sviluppo autonome sono sì implementabili, ma soprattutto facendo leva sull’esistenza di altre forti motivazioni di visita, nei confronti delle quali le risorse enogastronomiche si pongono quali attrazioni alternative, valorizzabili in chiave escursionistica (visite a luoghi di produzione) e quale spunto per l’organizzazione di eventi.

Matrice di posizionamento turistico enogastronomico area PIT penisola sorrentina amalfitana

Tipologia aree			
Cluster			
Province	A	B	C
Napoli	Monti Lattari		Penisola Sorrentina
Salerno			Costiera Amalfitana

Le produzioni enogastronomiche possono trovare una valorizzazione nell’ambito di pacchetti connessi al prodotto turistico climatico-paesaggistico. In una logica competitiva, le risorse enogastronomiche possono dunque, in questo caso, perseguire l’obiettivo di innovare e differenziare prodotti turistici maturi: nel caso stesso della Penisola Sorrentina

(prodotti caseari e agrumeti), e della Costiera Amalfitana (produzioni vitivinicole e agrumeti).

Tutto ciò contribuirà ad aumentare notevolmente l'effetto indotto per la realizzazione degli interventi con ricadute economiche ed occupazionali senz'altro positive. Basti pensare al ricorso che si dovrà fare a maestranze nel settore dell'edilizia, della falegnameria, della carpenteria, della lavorazione del legno e della pietra, dell'artigianato, ecc e non ultimo alla possibilità di creare nuova occupazione nel campo dei servizi alle aziende agrituristiche, animatori di comunità, guide ai beni ambientali, architettonici, culturali etc. Con tali premesse riesce facile ipotizzare, specie nelle aree marginali che si presentano come le più "deboli" dal punto di vista agricolo, uno sviluppo dell'agriturismo in grado di sommare ed esaltare le potenzialità di quei territori. In particolare, uno dei principali punti di forza del territorio è rappresentato dalle risorse ambientali e naturalistiche. La presenza di parchi nazionali e regionali, di oasi WWF e di zone protette è un potenziale richiamo per il turismo verde e naturalistico.

Le risorse paesaggistiche, tuttavia, non sono state oggetto di particolari iniziative volte allo sviluppo del settore turistico. Pertanto, la tendenza in atto che la nostra analisi tra l'altro sposa, è volta a valorizzare tali risorse attraverso l'articolata organizzazione di un sistema di protezione in aree di particolare valenza ambientale.

7. Agricoltura

Le attività agricole rivestono un ruolo importante nell'economia della zona, specie perché orientate a produzioni di qualità. In termini quantitativi, invece, ciò che emerge è l'estrema parcellizzazione della superficie agricola, tanto che la dimensione minima non raggiunge l'ettaro.

Le aziende agricole sono, complessivamente, 11.999 e rappresentano il 4,8% del totale delle aziende agricole campane (248.932). A fronte di questo dato occorre rilevare come il numero degli addetti (8.219, concentrati in prevalenza nelle aziende localizzate nella provincia di Napoli), rappresenti, invece, il 5,11% degli addetti al settore della regione Campania (160.595). Il dato appare ancora più significativo ove si consideri che la

superficie totale dell'area (14.485) rappresenta soltanto l'1,6% di quella regionale (878.518,88).

Comuni Provincia di Napoli	Numero aziende	Addetti	Superficie Totale (Ha)	Superficie agricola utilizzata (SAU)
Agerola	1.306	594	905	327
Casola di Napoli	288	153	166	95
Gragnano	579	564	739	334
Lettere	529	155	663	215
Massa Lubrense	1.371	841	1.008	777
Meta	113	104	120	81
Piano di Sorrento	415	303	573	396
Pimonte	688	587	881	250
Sant' Agnello	287	188	250	193
Santa Maria la Carità	417	353	216	196
Sant' Antonio Abate	575	694	176	165
Sorrento	363	477	325	284
Vico Equense	950	1.065	1.621	972
TOTALE	7.881	6.078	7.643	4.295
Comuni Provincia di Salerno				
Amalfi	257	98	211	94
Atrani	3	17	2	2
Cava de' Tirreni	1.292	796	1.541	708
Cetara	68	180	88	41
Conca dei Marini	124	19	51	19
Furore	91	49	46	28
Maiori	361	205	954	97
Minori	186	119	172	72
Positano	227	89	598	128
Praiano	91	30	133	56
Ravello	332	101	483	141
Scala	291	45	1.027	154
Tramonti	625	302	1.388	393
Vietri sul mare	170	91	148	75
TOTALE	4.118	2.141	6.842	2.008

Fonte: Istat Censimento dell'agricoltura (2000)

Tratti distintivi dell'agricoltura della zone sono, come detto, produzioni tipiche certificate da marchi di qualità (IGP, DOP, DOCG). Tra queste le più rinomate sono le coltivazioni di agrumi, la produzione di oli di oliva, la produzione casearia. L'agrumicoltura rappresenta una delle colture storiche della penisola sorrentina e della costiera amalfitana e fornisce prodotti di particolare pregio, quali lo sfusato Costa d'Amalfi. Attualmente il limone amalfitano viene coltivato su tutti i comuni dell'area PIT, coprendo una superficie di circa 400 Ha, con un raccolto medio annuo di circa 8 mila tonnellate. Purtroppo è crescente il fenomeno dell'abbandono delle coltivazioni o della mancata raccolta dei

frutti, soprattutto di quelle site nelle zone più impervie e montane, per ragioni diverse che attengono in particolare all'esiguità dell'ampiezza aziendale, alle difficoltà di accesso ai fondi, posti nelle celebri "terrazze". Molti sono stati i tentativi di applicare modelli innovativi di trasporto già diffusi in altre aree, come le teleferiche e le monorotaie, ma il problema non è stato ancora risolto. Da non sottovalutare che la coltivazione del limone svolge un ruolo fondamentale nella tutela idrogeologica del territorio occupando anche i versanti più acclivi ed è elemento di spicco del paesaggio della Costiera Amalfitana, definita da molti "divina Costiera" e che deve il suo fascino anche alla bellezza e al profumo dei "giardini di limoni". Allo sfusato di Amalfi è stata riconosciuta la l'Indicazione Geografica Protetta (I.G.P.) "Limone Costa d'Amalfi" con Regolamento CE 1356/2001 e a tutela e valorizzazione del prodotto è stato istituito con DM 29/07/2003 il "Consorzio di Tutela Limone Costa d'Amalfi I.G.P."

Altro prodotto tipico della zona è l'olio extravergine di oliva Penisola Sorrentina, cui è stata riconosciuta la Denominazione di Origine Protetta (D.O.P.) con regolamento CE 1065/97 e la cui zona di produzione e lavorazione comprende i territori di 13 comuni della Penisola Sorrentina e dei Monti Lattari. Nell'area di produzione dell'olio si concentra il 75% dell'olivicoltura della provincia di Napoli. Nella campagna di produzione olearia del 2005-06 risultano iscritti al registro della DOP "Penisola Sorrentina" 176 aziende agricole per complessivi 288 ettari di oliveti, con una produzione conferita alla molitura di 4.860 quintali di olive. La produzione di olio certificato DOP nella campagna 2005-06 è stata pari a 22.510 litri, prodotti in 6 frantoi e imbottigliatori iscritti al registro. Tale produzione interessa anche il versante amalfitano della zona con l'olio extravergine di oliva Colline Salernitane (riconoscimento D.O.P. con regolamento CE 1065/97). L'olivicoltura dell'area DOP "Colline Salernitane" si estende su una superficie complessiva che supera i 19.000 ettari e rappresenta circa la metà della superficie olivetata provinciale e il 33% di quella regionale. Nella campagna di produzione olearia del 2005-06 risultano iscritte al registro dell'olio DOP "Colline Salernitane" n. 837 aziende agricole per complessivi 2.195 ettari di oliveti, con una

produzione conferita alla molitura di 5.455 q.li di olive. La produzione di olio certificato DOP è stata pari a 44.407 litri, prodotti in 11 frantoi ed imbottigliatori iscritti al registro.

La produzione lattiero-casearia è concentrata soprattutto nell' Agerolese che vanta una vasta gamma di prodotti: latte, fior di latte, treccia, bocconcini, provole affumicate, caciocavalli, cacetti farciti, caciottine fresche, ricotta. Di particolare interesse è la produzione del famoso "Provolone del Monaco", oggetto di protezione transitoria e in attesa del riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta. Le caratteristiche del prodotto sono legate all'alta qualità del latte impiegato, sintesi del patrimonio genetico di tre razze che attraverso una opera di selezione hanno originato nel tempo la vacca agerolese che sebbene abbia rese in latte molto modeste, di contro produce un latte di alta qualità impiegato in miscela per migliorare la qualità del provolone del monaco e del fior di latte di Agerola.

A parte la razza bovina agerolese che rappresenta una produzione di nicchia di elevato pregio, la zootecnia occupa un ruolo modesto, per la frammentazione delle superfici aziendali, che modificando la struttura agricola dell'area, ha introdotto un'agricoltura a carattere intensivo poco adatta all'allevamento.

8. Imprese

Il sistema industriale dell'area presenta, complessivamente, *performance* migliori rispetto a quelle registrate nell'intera regione, specie per quel che concerne la variazione degli addetti nel periodo 1991/2001. Infatti il dato regionale registra un decremento pari a -16,4%, mentre nell'area PIT esso si attesta a -9,7%. Tuttavia, un'analisi del dato su base provinciale mette in evidenza come, nei comuni dell'area appartenenti alla provincia di Salerno il decremento sia stato pari al -1,8%, mentre nei comuni del napoletano si sia verificato un incremento del 15,6%. Il dato dei comuni del salernitano, tuttavia, è positivo ove si osservi che il decremento degli addetti nell'intera provincia è stato di -16,9%. I comuni del napoletano, invece, fanno registrare risultati positivi nonostante il dato

complessivo della provincia di Napoli che registra un decremento degli addetti nel periodo 1991/2001 pari “addirittura” a -21,3%.

Comuni Provincia di Napoli	Addetti (2001)	Variazione addetti % (1991/2001)	Unità locali (2001)	Variazione unità locali % (1991/2001)	Addetti / Unità locali
Agerola	545	6	144	0	3,8
Casola di Napoli	158	132,4	42	100	3,8
Gragnano	1.456	11,3	404	74,9	3,6
Lettere	139	-10,3	51	-16,4	2,7
Massa Lubrense	524	78,8	164	74,5	3,2
Meta	71	-31,7	28	-3,4	2,5
Piano di Sorrento	78	-83,3	31	-76,5	2,5
Pimonte	127	-35,2	32	-56,8	4
Sant'Agnesello	510	55,5	142	59,6	3,6
Santa Maria la Carità	524	-3	170	46,6	3,1
Sant'Antonio Abate	1.303	10,9	287	99,3	4,5
Sorrento	1.156	49,9	352	55,1	3,3
Vico Equense	664	21,8	254	45,1	2,6
TOTALE	7.255	15,6	2.101	30,9	3,3
Comuni Provincia di Salerno					
Amalfi	259	-3,7	73	43,1	3,5
Atrani	25	-24,2	8	-52,9	3,1
Cava de' Tirreni	2.439	-42	239	-62,4	10,2
Cetara	46	-73,6	13	-53,6	3,5
Conca dei Marini	28	86,7	8	33,3	3,5
Furore	77	140,6	20	66,7	3,9
Maiori	258	-10,1	90	50	2,9
Minori	21	-82,2	1	-97,7	21
Positano	761	53,1	141	22,6	5,4
Praiano	65	-27	27	-22,9	2,4
Ravello	169	21,6	54	17,4	3,1
Scala	67	48,9	22	120	3
Tramonti	63	-75,3	21	-74,1	3
Vietri sul mare	295	-38,9	43	-68,8	6,9
TOTALE	4.573	-1,8	760	-5,6	5,3

Altro dato che emerge è la dimensione aziendale delle industrie dell'area, inferiore a quella regionale. Infatti il rapporto addetti/unità locali nell'area è pari a 4,13, rispetto al 5,10 della regione. Le attività industriali sono sviluppate da un tessuto di piccole imprese, a carattere artigianale operanti principalmente nel settore dell'artigianato artistico (ceramica, tessuti, intarsio turistico, ferro battuto) della cantieristica da diporto (gozzo sorrentino) di paste alimentari (a Gragnano), di calzature (tutti i centri costieri). La presenza e lo sviluppo di attività artigianali a forte valenza artistica va attribuita non solo

all'abilità delle maestranze artigiane, ma anche alla capacità di valorizzare il prodotto ed introdurlo nel circuito dell'offerta turistica. Rinomati esempi in tal senso sono le produzioni artigiane di ceramiche e maioliche (Vietri) ed i tessuti (Positano) il cui mercato travalica i confini nazionali. Soprattutto, le produzioni artigianali tipiche riescono ad ampliare il già articolato sistema di offerta globale dell'area e ad integrarsi con le attività turistiche.

Particolarmente interessante il settore tessile di Positano dove siamo in presenza di un ispessimento produttivo localizzato che rappresenta la prima industria della città con più di 60 imprese e 200 miliardi stimati di venduto. Le imprese positanesi (1/3 delle quali si è riunito nel Consorzio "Positano è di Moda") sono tutte emerse e costituiscono il vertice di una filiera produttiva che, per le fasi di lavorazione hard (che sono anche quelle a più basso valore aggiunto) decentra a laboratori localizzati più a nord (da Agerola fino a Pompei e Castellammare). Qui si concentrano le parti sommerse e semi sommerse del comparto. La localizzazione a Positano favorisce l'inserimento commerciale e competitivo di queste imprese, che trovano nel mercato turistico locale la principale fonte di relazioni e di informazioni con il mercato finale, nazionale ed estero.

Altro caso di interesse è quello di S. Antonio Abate la cui vocazione nel settore conserviero è tanto forte da inserire il comune nell'ambito del distretto agroalimentare nocerino - sarnese. A S. Antonio si concentrano alcune delle principali imprese del settore. La vocazione distrettuale dell'area contribuisce all'abbattimento dei costi di transazione delle imprese che hanno la veloce disponibilità di manodopera qualificata di macchinari e di materie prime, di manutenzione qualificata, di informazioni sugli andamenti di mercato e sulle condizioni di concorrenza. Le 10 imprese del Consorzio "Sapori Abatesi" sono di piccola dimensione, ma realizzano una produzione di qualità più alta rispetto alla media del settore.

Rientra nel medesimo distretto anche Gragnano, famosa in tutto il mondo per la qualità della pasta che produce. E' qui, infatti, nell'antica Valle dei Mulini a sud del Golfo di Napoli, che, grazie alle particolari condizioni microclimatiche, alla copiosità delle vicine

sorgenti montane, al tradizionale processo produttivo, caratterizzato dalla trafilatura al bronzo, si tramanda di padre in figlio una tradizione che dura da più di cinquecento anni, che rende il prodotto riconoscibile a livello internazionale. Il tessuto produttivo è caratterizzato da una parte, da una miriade di imprese di piccola e piccolissima dimensione, a conduzione familiare e a carattere artigianale con una quota di fatturato molto limitata; dall'altra, da un ridotto numero di imprese di medie e grandi dimensioni, a carattere industriale le quali producono una quota prevalente di fatturato e che trainano il mercato.

Altra produzione tipica è quella delle ceramiche, da sempre fiorente a Vietri sul Mare e Cava de' Tirreni, le cui origini storiche risalgono al XV secolo. Caratteristiche sono state le fornaci a tre piani, che sfornavano migliaia di piatti e vasellame vario, riportanti motivi decorativi locali, che riprendono scene agresti, richiamando i colori locali. Oggi la produzione ceramica travalica i confini nazionali ed è, apprezzata anche all'estero.

La tradizione dei gozzi Sorrentini è ancora fiorente grazie ai maestri d'ascia che sanno costruire gozzi con le metodologie tradizionali; nella penisola sorrentina l'attività cantieristica a livello artigianale era già fiorente fin dal XIII secolo, quando venivano costruite le navi per le guerre tra Angioini ed Aragonesi, sviluppandosi poi sempre più col passare dei secoli; molti presumono che i gozzi locali possano trovare le loro origini già in quell'epoca, per altri invece avrebbero preso forma da qualche barca saracena abbandonata in una delle cale sorrentine, recuperata dai locali e quindi riadattata; in generale, lo scafo di questi gozzi, che ancora oggi sono presenti nella penisola sorrentina e nel golfo di Napoli, risulta con prua e poppa a punta; era alto di bordo a pruvavia, per tagliare il mare e riparare dalle onde, e basso invece a poppavia, per poter sistemare con facilità la 'lampara', la grande fonte di luce utilizzata di notte per attirare il pesce. Particolarmente rilevante i Cantieri Navali riuniti Milano Aprea la cui attività, conciliando l'uso di materiali tradizionali pregiati, quali il mogano, il teak e il ciliegio con l'applicazione delle più recenti tecniche costruttive, ha contribuito al rilancio della produzione posizionandosi sui segmenti "alti" del mercato.

Da non trascurare anche l'arte dell'intarsio che da quasi due secoli è una delle maggiori attività economiche della Penisola Sorrentina. I maestri intagliatori si tramandano la loro arte di padre in figlio e per tutelare un prodotto che vede impegnate circa 100 botteghe artigiane e oltre 600 persone è nata l'Unione Artigiani Intarsio Sorrentino; tra le iniziative dell'Associazione c'è la realizzazione della Mostra Permanente dell'Intarsio, organizzata nei laboratori dell'Istituto d'Arte "Francesco Grandi" che si trova all'interno del Chiostro di San Francesco. Nella scuola è possibile seguire i corsi per imparare l'arte dell'intarsio, anche se il lavoro di bottega resta il metodo migliore per carpire tutti i "segreti" del mestiere. Comunque sia, quello della "tecnica dell'intarsio" è il corso più antico e prestigioso della scuola: si pensi che la sezione del Mobile e della Tarsia esisteva già alla fine del 1800.

A Sorrento sono molti gli intarsiatori famosi e quasi tutti sono anche ebanisti e restauratori. Ognuno ha però un suo specifico campo di produzione: c'è chi è esperto nella creazione di tavolini da gioco e di cornici, e c'è chi è specializzato in mosaici o in scatole. Anche il ritratto e la riproduzione di famosi dipinti sono soggetti molto richiesti, soprattutto dal mercato giapponese.

9. Commercio e servizi alle imprese

Di particolare rilevanza il settore terziario e dei servizi che occupa, complessivamente, 16.497 addetti, a fronte degli 11.828 addetti all'industria e degli 8.819 addetti all'agricoltura.

Le unità locali rispetto alle 2.861 relative all'industria e le 11.999 relative all'agricoltura, sono 7.220.

Comuni	Addetti (commercio) 2001	Unità Locali 2001	Addetti (servizi alle imprese) 1996	Unità locali 2004
Agerola	284	172	63	14
Amalfi	817	261	79	41

Atrani	39	22	15	5
Casola di Napoli	58	51	9	4
Cava dè Tirreni	2.825	1.591	691	271
Cetara	136	74	12	4
Conca dei Marini	79	27	4	1
Furore	73	26	1	3
Gragnano	975	600	261	114
Lettere	186	96	14	3
Maiori	512	239	73	44
Massa Lubrense	728	339	101	45
Meta	283	145	63	44
Minori	229	116	39	17
Piano di Sorrento	892	398	162	82
Pimonte	165	97	15	9
Positano	994	215	53	23
Praiano	142	65	14	15
Ravello	339	108	21	16
Sant'Agnesello	635	238	111	49
Sant'Antonio Abate	738	411	85	62
Santa Maria la Carità	477	287	54	35
Scala	63	31	4	5
Sorrento	3.398	480	319	197
Tramonti	146	99	33	13
Vico Equense	871	434	164	76
Vietri sul Mare	413	236	70	28

Il settore di riferimento è certamente il turismo, che a tratti mostra di recepire modelli avanzati di organizzazione di servizi turistici e di servizi di supporto al turismo.

Non va trascurato tutto il ricco settore di attività connesso allo spettacolo e che trova anch'esso una forte domanda all'interno del sistema turistico. Si tratta di un comparto spesso trascurato dalle rilevazioni.

Infine di recente va rafforzandosi anche il comparto dei servizi alle imprese turistiche, di supporto a eventi, congressi, mostre e meeting (hostess, sicurezza, service, PR) che garantiscono, coerentemente con quanto previsto dalle vigenti normative in materia, un

servizio qualitativamente medio-alto che va sicuramente consolidato ed attestato su livelli alti.

10. Il sistema amministrativo

Il sistema amministrativo dell'area risulta essere diviso in due macro aree rappresentate dalle comunità montane della penisola sorrentina e della penisola amalfitana. Nella comunità montana penisola sorrentina rientrano i comuni di Agerola, Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Massa Lubrense, Piano di Sorrento, Pimonte, Sant'Agnesello, Sorrento, Vico Equense. Sono quindi esclusi dalla comunità i comuni di Meta, Sant'Antonio Abate e Santa Maria la Carità. Questi ultimi due, tuttavia, rientrano nell'Unione di Comuni dei Monti Lattari, di cui fanno parte anche Casola, Gragnano, Lettere e Pimonte.

Nella Comunità Montana Penisola Amalfitana rientrano i comuni di Amalfi, Atrani, Cetara, Conca dei Marini, Corbara, Furore, Maiori, Minori, Positano, Paiano, Ravello, Sant'Egidio, Scala, Tramonti, Vietri sul Mare. I comuni di Corbara e Sant'Egidio non rientrano nell'area PIT, di cui fa parte, invece, il comune di Cava de' Tirreni, escluso dalla comunità montana.

Ambiti territoriali	Comuni	Popolazione residente (2001)	Superficie territoriale (Kmq)
Comunità montana Penisola Sorrentina	Agerola, Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Massa Lubrense, Piano di Sorrento, Pimonte, Sant'Agnesello, Sorrento, Vico Equense	122.768	131,61
Unione di comuni Monti Lattari	Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Pimonte, Sant'Antonio Abate, Santa Maria la Carità	73.686	53,43
Comunità montana Penisola Amalfitana	Amalfi, Atrani, Cetara, Conca dei Marini, Corbara, Furore, Maiori, Minori, Positano, Paiano, Ravello, Sant'Egidio, Scala, Tramonti, Vietri sul Mare	52.140	111,66

L'articolazione del sistema sanitario risulta dalla tabella seguente:

Comuni provincia di Napoli	Ambiti	Distretti	ASL
Massa Lubrense	N13	88	NA5
Meta	N13	87	NA5
Piano di Sorrento	N13	87	NA5
Sant' Agnello	N13	88	NA5
Sorrento	N13	88	NA5
Vico Equense	N13	87	NA5
Agevola	N14	90	NA5
Casola di Napoli	N14	90	NA5
Gragnano	N14	90	NA5
Lettere	N14	90	NA5
Rimonte	N14	90	NA5
Santa Maria la Carità	N14	86	NA5
Sant'Antonio Abate	N14	86	NA5

Comuni provincia di Salerno			
Amalfi	S3	96 ter	SA1
Strani	S3	96 ter	SA1
Cava de' Tirreni	S3	96 bis	SA1
Cetara	S3	96 ter	SA1
Conca dei Marini	S3	96 ter	SA1
Furore	S3	96 ter	SA1
Maiori	S3	96 ter	SA1
Minori	S3	96 ter	SA1
Positano	S3	96 ter	SA1
Paiano	S3	96 ter	SA1
Ravello	S3	96 ter	SA1
Scala	S3	96 ter	SA1
Tramonti	S3	96 ter	SA1
Vietri sul Mare	S3	96 bis	SA1

Per quanto riguarda la presenza di istituti sanitari, veramente esiguo è il numero delle strutture pubbliche. Se ne contano, infatti, soltanto 2, di cui una localizzata a Sorrento, l'altra a Vico Equense. Altrettante sono le strutture private, localizzate a Gragnano e Piano

di Sorrento. Del tutto sfornita di presidi sanitari risulta essere invece la parte del territorio in esame ricadente nella Provincia di Salerno.

La gestione del servizio idrico integrato avviene sulla base di A.T.O. (ambiti territoriali ottimali) che, per quanto riguarda i comuni dell'area PIT, sono così articolati:

ATO n. 3 “SARNESE-VESUVIANO”

Casola di Napoli
Gragnano
Lettere
Massa Lubrense
Meta
Piano di Sorrento
Rimonte
Sant’Agnello
Sant’Antonio Abate
Santa Maria la Carità
Sorrento
Vico Equense

ATO n.4 “SELE”

Agerola¹⁸
Amalfi
Strani
Cava de’ Tirreni
Cetara
Conca dei Marini
Furore
Maiori
Minori
Positano
Ravello
Praiano
Scala
Tramonti
Vietri sul Mare

Anche la gestione dei rifiuti avviene, in base al piano regionale, sulla base di A.T.O.. Per quanto riguarda la provincia di Napoli il piano regionale prevede 3 Sub – A.T.O.. Il Sub Ato 3 (l’impianto di riferimento è Tufino) ingloba, oltre ai comuni dell’area PIT rientranti nella provincia di Napoli, i seguenti Comuni: Brusciano, Camposanto, Carbonara di Nola, Casamarciano, Castello di Cisterna, Cicciano, Cimitile, Comiziano, Liveri, Mariglianella, Marigliano, Nola, Palma Campania, Pomigliano d’Arco, Roccarainola, San Paolo Belsito, San Vitaliano, Sant’Anastasia, Saviano, Scisciano, Somma Vesuviana, Tufino, Visciano, Boscoreale, Boscotrecase, , Castellamare di Stabia, Ercolano, Ottaviano, Poggiomarino, Pompei, Portici, San Gennaro Vesuviano, San Giuseppe Vesuviano, Striano, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase. Tutti i comuni della provincia di Salerno rientrano nell’ATO7 non essendo stati ancora individuati i Sub ATO di riferimento provinciale.

¹⁸ Il comune di Agerola, benché appartenente alla provincia di Napoli, rientra nell’ATO n°4 di cui fanno parte i comuni appartenenti alla provincia di Salerno.

Ulteriore classificazione amministrativa da prendere in considerazione è quella relativa all'organizzazione territoriale in distretti scolastici come da tabella seguente:

Comuni Provincia di Napoli	Distretto scolastico
Massa Lubrense, Meta, Piano di Sorrento, Sant'Agello, Sorrento, Vico Equense	39
Agerola, Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Pimonte, Santa Maria la Carità, Sant'Antonio Abate	38
Comuni Provincia di Salerno	Distretto scolastico
Amalfi, Cava de' Tirreni, Cetara, Conca dei Marini, Furore, Maiori, Minori, Positano, Praiano, Ravello, Scala, Tramonti	51
Arani, Vietri sul Mare	52

11. Strumenti di programmazione negoziata

Oltre al PIT "Penisola Sorrentina – Costiera Amalfitana", l'area oggetto di studio è stata interessata da pratiche concertative di vario genere, che hanno costituito la base su cui la successiva esperienza del PIT si è andata ad innestare. Si tratta di strumenti su base volontaristica e che, proprio per questo motivo, mettono in evidenza una certa propensione dei comuni dell'area a forme di collaborazione su scala sovracomunale. Le principali esperienze di programmazione precedenti al PIT sono sintetizzate nella tabella seguente:

Pratiche concertative	Soggetti coinvolti
Patto territoriale Verde Monti Lattari	Provincia di Salerno, Comunità Montana Penisola Amalfitana, Comuni membri della Comunità Montana, Comuni di Agerola e Cava de' Tirreni
Patto territoriale Costa d'Amalfi	Amalfi, Atrani, Cava de' Tirreni, Cetara, Conca dei marini, Furore, Maiori, Minori, Positano, Praiano, Ravello, Scala, Tramonti e Vietri sul mare (SA), Agerola (NA)
Pogramma Leader plus	Comunità Montana Penisola Amalfitana, GEA (Tramonti), ARCI Nova Costa d'Amalfi, Federazione Provinciale Col diretti (Salerno), l'Ente Ceramica Vietrese, Comune di Amalfi, Compagnia finanziaria Reggiana, Confcooperative (Salerno), Confederazione italiana Agricoltori (Salerno), EUME NA. (Napoli), Green Coast di Maiori, Bruno Mansi Editore "Il Punto" (Ravello), CO.VA.L.D. (Minori), Proscenio (Maiori)
PIR costiera Amalfitana Monti Lattari	Amalfi, Cetara, Corbara, Maiori, Positano, Praiano, Sant'Egidio del Monte Albino, Scala, Tramonti, Vietri sul Mare

12. Il Piano urbanistico territoriale (PUT)

L'assetto territoriale dell'intera penisola è disciplinato dal PUT (L.R. n°35/87) che include i territori di 34 comuni di cui 14 nella provincia di Napoli e 20 nella provincia di Salerno. Il Piano Urbanistico Territoriale della penisola sorrentino - amalfitana (più brevemente denominato **P.U.T.**), assume particolare rilevanza se rapportato alla generalizzata insufficiente dotazione di strumentazione urbanistica da parte dei Comuni, ma anche della stessa Regione Campania, imponendo altresì severe norme per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici, generali ed esecutivi del territorio dei comuni interessati, limitandone le possibilità di trasformazione delle attuali condizioni d'uso del suolo. Le difficoltà di aderire alle restrittive regole urbanistiche ed edilizie trova la sua più emblematica attestazione nella verifica dello stato degli adempimenti da parte dei comuni interessati: la pianificazione urbanistica dei Comuni ha avuto notevoli ritardi, in alcuni casi anche ventennali, rispetto ai sei mesi previsti dal Put stesso per l'adeguamento dei P.R.G. IL Piano urbanistico Territoriale può essere interpretato con una duplice chiave di lettura: come strumento urbanistico necessario a tutelare il territorio contro i rischi di una gestione dello stesso poco attenta alla salvaguardia dell'ecosistema, oppure come strumento ormai datato, vessatorio nei confronti dello sviluppo del territorio, quasi una "camicia di forza" a possibili opere di natura anche infrastrutturale. Sotto il primo profilo, il Put può essere considerato un'ipotesi non realizzata di conciliazione tra sviluppo del territorio e sua salvaguardia, non tanto per i suoi limiti, ma soprattutto per la sua mancata applicazione. Lo stato delle cose nella Penisola Sorrentina infatti vede un'urbanizzazione diffusa e una conurbazione continua, con la drastica diminuzione del verde agricolo rappresentato dagli agrumeti con pergolato; un attacco alle zone collinari da parte dell'abusivismo edilizio, premiato da ben tre condoni edilizi, che ha reso il paesaggio della "corona collinare" per larghe parti scadente; la necessità e la volontà delle Amministrazioni di procedere alla creazione delle infrastrutture spesso carenti sacrificando le ultime aree di verde agricolo; un sistema dei trasporti basato, nonostante la valorizzazione delle "vie del mare" tentata ma ancora

insufficiente, sugli autoveicoli, con la conseguente congestione del traffico nell'area costiera e uno scadimento complessivo della vivibilità; uno sviluppo delle zone interne largamente insufficiente, con scarsa qualità urbanistica dei piccoli centri delle frazioni collinari, cresciute in larga parte abusivamente e problemi di viabilità e di servizi. Il Put ha finito quindi per non assolvere in maniera adeguata al suo compito principale, impedendo, del resto, ogni tipo di intervento di adeguamento ritenuto necessario dai Comuni interessati. Nell'applicazione dello stesso ha finito per prevalere cioè la logica punitiva su quella protettiva, rendendo lo strumento invisibile a quanti lo "subiscono". Anche per questo motivo le osservazioni dei Comuni dell'area al Piano territoriale Regionale concordano nel chiedere un superamento dello strumento in questione o quanto meno, una sua sostanziale modifica.

13. *Analisi Field*

Per indagare il tema di nostro interesse, la governance, e rendere la nostra analisi completa, l'analisi desk è stata affiancata da un'analisi field condotta mediante interviste non strutturate e questionari a soggetti istituzionali attivamente coinvolti nelle esperienze di programmazione negoziata sperimentate sul territorio di nostra competenza. Oggetto della nostra indagine è stato in particolare il più recente tentativo di attivare una gestione integrata e sistemica della risorsa fondamentale dell'area: il turismo. Il Pit Penisola sorrentina -costiera amalfitana, del resto, rappresenta un'esperienza unica tra i Pit campani, dato il suo carattere interprovinciale, il che lo rende particolarmente interessante quale oggetto di studio rispetto al tema della governance. In particolare ci siamo posti l'obiettivo di comprendere come si siano articolate le dinamiche dei tavoli di concertazione, quali siano stati i soggetti più attivi e quali i temi di maggiore interesse. Risultava fondamentale capire se, ai tavoli di concertazione, avesse prevalso la logica della progettazione integrata o se fosse risultato non valicabile il limite campanilistico del confine comunale prima e provinciale poi. A tal fine è stato chiesto ai soggetti intervistati se la visione dell'area come unico sistema è condivisa dalle amministrazioni coinvolte nel

Progetto e dalla società civile e se esiste la consapevolezza della necessità di affrontare insieme i problemi presenti nell'area per risolverli con successo. E' risultato fondamentale indagare, in altre parole, se fosse ipotizzabile o meno una strategia unica e condivisa di lungo periodo che permettesse di tutelare e insieme di valorizzare un territorio così complesso. Da quanto emerso dalle interviste, una valutazione sul Pit, negativa o positiva, non risulta essere così di immediata lettura. Sotto il profilo della partecipazione e del coinvolgimento delle diverse amministrazioni ai Tavoli di concertazione l'esperienza è stata certamente positiva: si è trattato di un primo approccio ad un tema di interesse comune da parte di soggetti istituzionali e non, che non avevano prima d'allora sperimentato forme di progettazione integrata di così ampia aggregazione. Infatti, sia i comuni del versante sorrentino che quelli del versante amalfitano avevano esperienze pregresse di concertazione (Patti territoriali, programmi comunitari) ciascuno, però, nel proprio ambito provinciale. Probabilmente, proprio l'esistenza di queste esperienze ha contribuito a rafforzare la cultura del dialogo e della collaborazione tra i comuni dei due ambiti, che rappresenta un'ottima base di partenza per l'evoluzione futura degli attuali scenari di governance. Inoltre, quello che inizialmente era considerato un punto di criticità, il coinvolgimento cioè delle aree interne dei Monti Lattari, si è rivelato essere un punto di forza in chiave di progettazione e propositività su temi strategici per l'area. Tuttavia, anche se la progettazione negoziata è unanimemente riconosciuta come l'esperienza cardine degli ultimi dieci anni, i risultati del Pit, in una logica di approccio integrato all'attuazione di progetti a valenza intercomunale e interprovinciale, non sono risultati esaltanti. Anche se il Pit è stato sicuramente un valido strumento di dialogo, l'eccessivo municipalismo dei comuni, ha compromesso di fatto, la realizzazione di progetti che potevano avere un carattere strategico per l'intera area. Sarebbe opportuno, stando alle osservazioni raccolte, un ulteriore passaggio di livello delle amministrazioni coinvolte verso dinamiche collaborative e non più competitive, un cambio di mentalità che consenta di realizzare opere che abbiano valenza d'area, a prescindere dalla loro localizzazione. E' evidente che tale mutamento di prospettiva dovrebbe partire dagli

amministratori del bene pubblico e arrivare a coinvolgere l'intera società civile, anche attraverso nuove e più incisive forme di comunicazione prima e partecipazione poi. A supporto di quanto sopra riportato possiamo citare l'unica azione veramente integrata presente nel progetto integrato: il recupero degli itinerari sostenibili dell'alta Via dei Monti Lattari. Si tratta di una rete sentieri che dal Comune di Lettere ad Est arriva sino al Comune estremo di Massa Lubrense ad Ovest, per una lunghezza complessiva di circa 28 km. Si tratta dell'idea portante del Pit, che, per quanto encomiabile sotto il profilo della coerenza con l'idea forza del progetto e con la sostenibilità ambientale, non è certamente determinante ai fini di un ritorno economico sostanziale nell'area né per originare la differenziazione dell'offerta turistica tanto auspicata. La mancata attivazione dell'ufficio comune, organo di gestione operativa del Progetto integrato con l'obiettivo di seguire l'attuazione e la gestione unitaria dello stesso, è stata un esempio di come il sia pur positivo spirito di dialogo e concertazione del Pit, abbia mancato di essere tradotto in termini realmente pratici, cioè in azioni incisive sul territorio. Altro elemento emerso con chiarezza dalle interviste è che, a fronte della percezione del sistema territoriale penisola sorrentina-costiera amalfitana come un'area geograficamente omogenea, esistono diverse variabili di rottura costituite dalle numerose divisioni amministrative che insistono sul territorio. La presenza di due Province, due Comunità montane, di 27 comuni, di diversi ambiti territoriali ottimali per la gestione delle risorse idriche e per la raccolta dei rifiuti compromette una ottimale gestione del territorio impedendo alle amministrazioni locali di avere un'unica base normativa sulla quale operare. Secondo il Presidente della Comunità Montana Penisola Amalfitana, Prof. Raffaele Ferraioli, *"Troppi ambiti territoriali omogenei generano una divisione delle competenze e un sistema in cui tutti comandano ma nessuno decide niente e quindi un sistema di poteri impotenti..."*.

La stessa Regione Campania si è dimostrata sensibile al problema della governance di questo complesso sistema territoriale e alla volontà di aggregazione delle due aree. La logica del Piano Territoriale Regionale (PTR) infatti, pur individuando due distinti sistemi territoriali di sviluppo, promuove logiche di aggregazione tra i diversi ambiti. Le

osservazioni dei Comuni al Piano non sembrano però essere in linea con questa visione: pur concordando sulla necessità di superare il Piano Urbanistico Territoriale (PUT)¹⁹, considerato datato e troppo vincolante rispetto alle esigenze del territorio, persistono ancora incertezze in merito, soprattutto per quanto riguarda i Comuni della Provincia di Napoli.

Interessante anche il ruolo giocato dalle due Province: dalle interviste ai responsabili del Pit per la Provincia di Salerno (peraltro soggetto capofila) ,dott .Stefania Caso e dott. Paola Mangone, è emersa l'impressione favorevole per le azioni di animazione svolte sul territorio e per il consenso e la partecipazione ottenuta da tutti i comuni dell'area ai tavoli di concertazione. L'intera area appare matura per sperimentare nuove forme di progettazione che siano di lungo periodo e di ampio respiro. E' forte la consapevolezza di dover ricercare un'intesa interprovinciale sia al fine di tutelare il territorio, sia per rilanciare la vocazione di turismo d'elite che da sempre ha caratterizzato l'area, differenziandola dalla vicina Penisola,maggiormente orientata verso il turismo organizzato. Un ruolo attivo della Provincia è necessario per evitare una sorta di "devolution a imbuto",in cui il territorio rimanga isolato dalla dimensione centrale e allo stesso tempo ostaggio di posizioni burocratiche, sospeso tra la dimensione asfittica del Comune e quella dispersiva della Provincia. Dato comune emerso con forza è la necessità di individuare la giusta dimensione all'aggettivo "locale", possibilmente un ambito interprovinciale, una dimensione intermedia, dotata di poteri propri per affrontare in un'ottica di lungo periodo i problemi di governance dell'area che ostacolano il definitivo sviluppo economico-sociale del territorio. Acquisito il dato della vocazione turistica dell'area e della necessità di integrare la stessa con la pur forte vocazione agricola locale e con le produzioni tipiche, l'area necessiterebbe di una pianificazione strategica che contemplasse le diversità e le tramutasse in vantaggio competitivo. Perno fondamentale per la buona riuscita di una pianificazione di lungo periodo è senza dubbio una nuova e più efficiente forma di concertazione che sia capace di attivare forme di partenariato

¹⁹ Legge regionale 35/87

pubblico-privato, che coinvolga la società civile e le amministrazioni e che non sia più affidata esclusivamente alla volontà o alla personalità di singoli sindaci illuminati.

14. Analisi SWOT

L'analisi SWOT è uno strumento metodologico funzionale ad una corretta ed efficace lettura del territorio. Essa né individua i punti di forza, le criticità, le potenzialità latenti. A partire dagli anni '80 è stata utilizzata come supporto alle scelte di intervento pubblico per analizzare scenari alternativi di sviluppo. Oggi l'uso di questa tecnica è stato esteso alle diagnosi territoriali e alla valutazione dei programmi regionali. I regolamenti comunitari ne richiedono l'utilizzo per la valutazione di piani e programmi. Lo scopo dell'analisi è quello di definire le opportunità di sviluppo di un'area territoriale di intervento, che derivano da una valorizzazione dei punti di forza e da un contenimento dei punti di debolezza alla luce del quadro di opportunità e rischi che deriva, di norma, dalla congiuntura esterna. La SWOT consente di individuare relazioni tra elementi isolati e di determinare strategie di sviluppo possibili, partendo dall'esistente per correggerne gli squilibri.

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Risorse naturali, paesaggistiche, artistiche e culturali ✓ Biodiversità ✓ Aree protette e parchi naturali ✓ Clima ✓ Capitale sociale ✓ Offerta formativa qualificata ✓ Offerta turistica diversificata ✓ Immagine positiva a livello internazionale ✓ Esclusività ✓ Riqualificazione delle strutture ricettive su segmenti medio alti ✓ Costiera amalfitana patrimonio UNESCO ✓ Produzioni tipiche ✓ Artigianato artistico ✓ Esperienze di programmazione negoziata 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pressione antropica sulla fascia costiera ✓ Tasso di senilizzazione ✓ Lavoro sommerso ✓ Stagionalità flussi turistici ✓ Impossibilità di accrescere il potenziale ricettivo sulla costa ✓ Insufficiente dotazione infrastrutturale ✓ Frammentazione amministrativa ✓ Municipalismo ✓ Carenze strutture sanitarie ✓ Gap entroterra costa ✓ Parcellizzazione superfici coltivate ✓ Ridotta dimensione delle imprese ✓ Assenza intermodalità ✓ Traffico automobilistico, con punte insostenibili nei periodi estivi ✓ Scarsa integrazione della filiera agrozootecnica con il turismo rurale ✓ Scarsa qualità della pianificazione urbanistica ✓ Distribuzione disomogenea delle strutture ricettive

Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redistribuzione della popolazione verso le aree interne ✓ Eterogeneità culturale ✓ Sensibilità a nuove forme di turismo ✓ Compatibilità dell'offerta formativa con la vocazione turistica dell'area ✓ Alto potenziale di crescita aree interne ✓ Filiera enogastronomica ✓ Offerta turistica integrata ✓ Programmi nazionali e comunitari di incentivo allo sviluppo rurale (agriturismo) ✓ Certificazioni di qualità ✓ Internazionalizzazione prodotti locali ✓ Nuova legislazione sul turismo ✓ Potenziamento del traffico via mare ✓ Accresciuta sensibilità verso forme di gestione integrata 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concorrenza internazionale nel settore turistico ✓ Dissesto idrogeologico ✓ Migrazione della popolazione attiva qualificata ✓ Turismo "sun & beach" ✓ Scarsa promozione del turismo ecosostenibile ✓ Abbandono delle coltivazioni agricole (agrumi) ✓ Inefficienza pubbliche amministrazioni ✓ Scarso coordinamento a livello sovra-comunale ✓ Assenza di visione strategica di lungo periodo

L'elevato valore delle risorse naturali, paesaggistiche e artistico culturali, nell'area PIT penisola sorrentina amalfitana rappresenta sicuramente un input per l'articolazione di una strategia di sviluppo vincente. La ricchezza del territorio in termini di produzioni tipiche, artigianato artistico, mitezza del clima si evince dalle specializzazioni produttive presenti sul territorio, basti citare la produzione di tessuti e abbigliamento (a Positano), di paste alimentari (a Gragnano), di latticini (a Agerola), di imbarcazioni da diporto (a Sorrento), di agrumi (Sorrento e Amalfi), di calzature (tutti i centri costieri), di ceramica (Vietri), di vini (Lettere), di noci e formaggi (Vico Equense). Attualmente la coltivazione del limone amalfitano si estende su tutti i comuni dell'area PIT, coprendo una superficie di circa 400 Ha, con un raccolto medio annuo di circa 8 mila tonnellate. All'olio extravergine di oliva Penisola Sorrentina, è stata riconosciuta la Denominazione di Origine Protetta (D.O.P.) con regolamento CE 1065/97. La produzione e lavorazione di tale prodotto ingloba i territori di 13 comuni della Penisola Sorrentina e dei Monti Lattari. La produzione di olio certificato DOP nella campagna 2005-06 ammonta a 22.510 litri. Tale specificità interessa anche il versante amalfitano dove si segnala l'olio extravergine di oliva Colline Salernitane (riconoscimento D.O.P. con regolamento CE 1065/97). L'olivicoltura dell'area DOP "Colline Salernitane" si estende su una superficie complessiva che supera i 19.000

ettari. La produzione lattiero-casearia interessa soprattutto nell'Agerolese che vanta una vasta gamma di prodotti: latte, fior di latte, treccia, bocconcini, provole affumicate, caciocavalli, cacetti farciti, caciottine fresche, ricotta. Di particolare interesse è la produzione del famoso "Provolone del Monaco", oggetto di protezione transitoria e in attesa del riconoscimento della Denominazione di Origine Protetta.

La valorizzazione delle tipicità locali è sicuramente un trampolino per il (ri)lancio competitivo di un'area già matura. I comprensori di riferimento tra l'altro stanno esprimendo un'offerta formativa, almeno a livello di scuola secondaria e sicuramente implementabile, compatibile con le vocazioni che esprime il territorio. Una lettura comparativa rispetto agli indici di possesso di diploma di scuola media superiore per sesso su scala regionale mette in evidenza la presenza di una popolazione matura sotto il profilo della formazione superiore. Il comune Vico Equense vanta la presenza di un istituto professionale per servizi alberghieri e ristorazione ad Amalfi si segnala l'istituto turistico. Ancora, rilevante l'istituto nautico di Piano di Sorrento, data l'identità marinara dell'intera zona. L'alto tasso di associazionismo e volontariato confermano la buona base di infrastruttura sociale presente nell'area.

Segnali significativi inoltre, vengono anche dalla consapevolezza espressa dagli stakeholders locali dell'esigenza di una nuova configurazione dei processi di aggregazione e cooperazione. Le esperienze di pianificazione negoziata hanno difatti promosso la cultura della partecipazione.

L'analisi SWOT, tuttavia, evidenzia la progressiva marginalizzazione delle aree interne il cui alto potenziale in termini di panorama e risorse non è stato adeguatamente valorizzato, rileva una dotazione infrastrutturale carente, una frammentazione di fondo che si sostanzia nella parcellizzazione delle attività produttive. Dalla medesima analisi, sezione opportunità, si evince l'esigenza fortemente sentita di rafforzare le azioni già avviate nell'area di intervento per lo sviluppo di un sistema turistico locale competitivo orientato alla valorizzazione delle produzioni agricole ed agro-alimentari e delle risorse ambientali e storico-culturali delle zone rurali in una logica integrata. E' quindi fortemente sentita

l'esigenza di mettere in rete tali risorse, allo scopo di promuovere e valorizzare nel territorio elementi di eccellenza che, allo stato attuale, non riescono ad esprimere i rispettivi potenziali, faticano a renderne visibili le caratteristiche ed a proporli su mercati più ampi ed appetibili. Inoltre, il sistema di servizi strumentali allo sviluppo turistico non appare adeguato né organizzato nelle aree più interne del territorio, e pertanto va rafforzato e interconnesso con quello costiero. La stessa certificazione UNESCO per la costa d'Amalfi è funzionale a drenare flussi turistici internazionali potenzialmente intercettabili anche dall'entroterra.

I rischi sono stati individuati considerando i grandi scenari esterni. La vocazione turistica del territorio non può e non deve essere interpretata ostinandosi a seguire modelli obsoleti "sun and beach" soprattutto in una logica di competitività con i sistemi turistici locali del bacino del Mediterraneo (Spagna, Grecia) che stanno realizzando il loro riposizionamento strategico. Le minacce più significative per uno sviluppo effettivo dell'intero sistema, tuttavia, sono da ricercare proprio al suo interno: si concretizzano in un'inefficace gestione territoriale e dimostrano l'assenza di una visione strategica condivisa dovuta all'incapacità di governare la frammentazione. Tutto ciò è dimostrato dall'eccessivo carico e dallo scarso impatto degli strumenti di pianificazione che insistono sui comprensori oggetto di questa indagine.

CAPITOLO IV

IDEA FORZA

1. *L'idea complessa di Ambiente come idea forza*

L'idea diffusa di ambiente è fortemente segnata da un approccio che lo ha relegato ad una funzione sostanzialmente di cornice rispetto ai fattori fondamentali dello sviluppo. Nell'equazione sviluppo crescita, l'ambiente ha assunto in maniera evidente il ruolo marginale di un elemento che va semplicemente preservato e tutelato. La percezione del territorio come tabula rasa sul quale insediare grandi estensioni urbane è una metafora della modernità, che si definisce come processo che libera l'uomo dai legami e dalle costrizioni dell'ambiente per espandersi sull'intero globo. Questa concezione riduttiva è uno dei tanti frutti di un approccio culturale che percepisce lo sviluppo come sostanzialmente slegato dai caratteri dei luoghi.

L'ambiente, più che un dato, è una costruzione complessa di caratteri naturali che sono essi stessi costantemente in evoluzione e che, sotto l'azione dell'uomo, vengono percepiti e ulteriormente trasformati assumendo conformazioni diverse. Questa idea di ambiente dipende quindi molto dal modo in cui l'uomo si pone in relazione con esso attraverso la propria organizzazione sociale, economica e istituzionale e per mezzo delle proprie conquiste tecnologiche. E' questo, sostanzialmente, l'approccio che anima il concetto di sostenibilità: con il quale si mettono a sistema ambiente, economia e società. Questa consapevolezza, che oramai permea i documenti ufficiali di tutti i principali organismi internazionali e sovranazionali, punta alla trasversalità delle tematiche ambientali e si lascia definitivamente alle spalle una cultura settoriale e un modello di sviluppo unilineare.

Il primo passo da fare è quello di comprendere se, a fronte dei disastri causati da un globale che è cieco rispetto ad ogni differenza di cultura e di luogo, la risposta sia un semplice ritorno ad una dimensione locale in cui ci si richiami agli slogan consolatori del "piccolo è bello". In realtà, più che pensare ad una dimensione locale limitata

geograficamente (il paese, la piccola città, la porzione di ambiente-territorio), è molto più fecondo pensare alla metafora della rete, in cui diversi luoghi densi, costruiscono relazioni di scambio non gerarchico. Una rete in cui ogni nodo trova al proprio interno le risorse necessarie per la propria evoluzione, riarticola il rapporto con gli altri nodi in funzione delle proprie capacità di costruire legami fecondi che valorizzino le proprie peculiarità e, quindi, garantendo nel lungo periodo il mantenimento e la riproduzione delle risorse locali: siano esse di tipo sociali, economiche o ambientali.”²⁰

Avere cura dell’ambiente significa anche ripensare al cittadino come produttore di società e di ambiente. In questo processo si situa anche il radicale cambiamento di ruolo dei governi locali e dei municipi, che sempre più spesso sperimentano e danno forma ad istituti intermedi di democrazia, di rappresentanza e di co-decisione. In questi anni, da parte dalle istituzioni di livello superiore (ONU, UE, governi nazionali) si assiste ad una forte promozione dei processi di partecipazione e di progetti di sviluppo locale in cui la costruzione di istituti di concertazione fra attori locali è associata a criteri di verifica ambientale (Valutazione Ambientale Strategica, inserimento di variabili ambientali, ecc.) e costituisce il prerequisito per l’ottenimento di finanziamenti.

In questo orizzonte, la società sostenibile richiede processi complessi e integrati, che rendano compatibili e coerenti la sostenibilità culturale (i processi di ridefinizione delle forme di cittadinanza, il municipio, l’autogoverno), economica (la conversione ecologica dell’economia, l’affermazione dell’economia della natura), geografica (le reti non gerarchiche e solidali di città, la democrazia territoriale), ambientale (la coerenza degli insediamenti umani con la riproducibilità dei sistemi ambientali).

Proporre modelli di sviluppo per la Penisola Sorrentina - Amalfitana, significa selezionare e discernere tra quelli possibili, dando priorità a quelli credibili in una visione di medio-lungo termine. Per un’area di eccellenza come la Penisola, non tutti i percorsi di sviluppo

²⁰ *Un’introduzione all’Agenda 21 locale*, a cura di Gabriele Bollini, Gianfranco Bologna, Andrea Calori e Michele Merla, 2001

sono validi ed alcuni escludono automaticamente altri. Se si concorda, come in genere pare, col definire la sostenibilità come tema strategico su cui far convergere il consenso degli stakeholder pubblici e privati è impossibile prescindere dalla “cultura del limite”, ovvero da uno sviluppo senza spreco di suolo e di altre risorse non rinnovabili, che, riflettendo sulla ricerca di nuovi “valori” (che non sono unicamente quelli economico/strumentali) promuove un processo coevolutivo tra le cosiddette “economia dell’uomo” ed “economia della natura”. In sostanza, non si può invocare genericamente la tutela del territorio, lo sviluppo economico, la bellezza dei paesaggi, il turismo di qualità, infrastrutture a tutti i livelli, se non si stabiliscono priorità, visioni, scenari convincenti per il futuro che fanno leva su alcuni di questi assunti facendoli diventare, appunto, non esclusivi ma prioritari. Questo lavoro sostiene, quindi, una visione del territorio, che ponga la tutela e l’integrità dei paesaggi al primo posto; dove il concetto di “paesaggio” viene inteso come una summa tra ambiente naturale e le stratificazioni nei secoli dell’intervento dell’uomo. In buona sostanza, le stesse caratteristiche che veicolano l’immagine della Penisola Sorrentina Amalfitana nel mondo e le uniche attorno alle quali ruota lo sviluppo turistico attuale e le sue prospettive per il futuro. Gli esperimenti di governance che hanno interessato l’area PIT Penisola sorrentina amalfitana non sono stati in grado di tradurre in interventi concreti e misurabili, dal reale impatto sul territorio, la cultura della partecipazione e la logica integrata che avevano eletto a vessillo. Siamo persuasi del fatto che la governance sia necessaria ma non sufficiente per il reale sviluppo dell’area in esame, e che il vero scopo da perseguire sul territorio sia puntare su una strategia condivisa in grado di far convergere le risorse in un’unica direzione. Il tema costante del nostro progetto è quello di adottare a livello strategico il principio della sostenibilità per favorire la presa in considerazione a monte degli aspetti ambientali delle scelte, al fine di rendere più efficaci, efficienti ed economiche queste ultime sul versante della tutela dell’ambiente, dell’equità sociale e dell’uso delle risorse. Una rapida ricognizione degli strumenti di pianificazione locale che insistono sul territorio (Cap. II) ci ha indotto a rilevare alcuni elementi di “simmetria” con il piano di Agenda 21 locale

promosso dalla Carta di Aalborg (1994) e concretizzato nel Piano di Lisbona (2000). In particolare si fa riferimento al principio di sostenibilità, all'utilizzo di indagini preliminari e di strumenti di valutazione ambientale, a forme di concertazione. Le difficoltà di integrazione della sostenibilità nella pianificazione territoriale dell'area PIT penisola sorrentina - amalfitana, possono, almeno in parte, essere affrontate proprio attraverso questo strumento che tenta di colmare gli spazi ancora vuoti e di innovare il sistema, interagendo direttamente con esso. In particolare l'Agenda 21 Locale può essere considerata come "sostitutiva" o "integrativa" della programmazione. Si configura come strumento che colma un vuoto oggettivo di progettazione sostenibile e, grazie al suo modello di progettazione partecipata, può riuscire a mettere in circolo le migliori risorse locali. Individua, infine, il percorso attraverso cui si creano le condizioni ottimali per rendere finalmente operativi gli strumenti della programmazione locale.

L'analisi territoriale ha dimostrato una sostanziale carenza di una governance forte per i comprensori di riferimento, questo fatto ci ha indotto ad escludere l'ipotesi di un piano strategico per l'area. L' A21 locale, invece, eserciterebbe una funzione di starter di un processo di lunga durata che nella logica del PTR e della nuova programmazione europea andrebbe incontro alle esigenze espresse dal territorio e confermerebbe una sostanziale coerenza con le più recenti normative a livello nazionale e regionale (PTCP, PSC/PRG).

Sia il PTCP che il PSC/PRG elaborano decisioni di medio-lungo periodo relative ai temi della gestione delle risorse naturali e alla tutela dell'ambiente in senso stretto, della tutela del patrimonio culturale, storico e paesaggistico, oltre alla mobilità, alle infrastrutture e servizi per le imprese e per i poli di sviluppo terziario e residenziale. In definitiva entrambi interpretano l'ambiente come sistema complesso.

Non a caso entrambi gli strumenti interagiscono con l'Agenda 21 Locale nella ricerca di un difficile ma necessario equilibrio inteso in chiave sostenibile, che si concretizzi nei Piani di Azione Locale.

Nasce così, più che la possibilità, la necessità di far colloquiare ed integrare due processi, quello della pianificazione territoriale e urbanistica e energetica ecc. e l'Agenda 21 Locale che si distinguerebbe per la sua imprescindibile vocazione intersettoriale.

Il nostro progetto ruota proprio intorno alla considerazione che i principi e i contenuti dell'Agenda 21 costituiscono la base per l'elaborazione di tutti gli altri piani di settore affinché si realizzino effettivamente politiche di sostenibilità.

1.1 Lo sviluppo sostenibile da Stoccolma ad oggi

Sin dalla preparazione della prima conferenza internazionale delle Nazioni Unite sull' "Ambiente umano" di Stoccolma nel giugno 1972 si è innescato un dibattito in tema di "ecosviluppo": uno sviluppo sociale ed economico che tenesse finalmente conto dell'importanza basilare della tutela e della gestione razionale del "capitale naturale" come base essenziale per lo stesso sviluppo umano.

La "Strategia Mondiale per la Conservazione" prodotta nel 1980 dall'IUCN (World Conservation Union – un'organizzazione costituita da autorità governative dei diversi paesi e da tante organizzazioni non governative -), dal Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP – struttura voluta proprio dalla Conferenza di Stoccolma -) e dal Fondo Mondiale per la Natura (WWF) è stato il primo documento ufficiale internazionale che ha riportato chiaramente nel suo titolo il concetto di sviluppo sostenibile.²¹

Nel 1987 la Commissione Indipendente sull'Ambiente e lo Sviluppo, nata in ambito ONU e presieduta dall'allora primo ministro norvegese, signora Gro Harlem Brundtland,, pubblica il suo rapporto "Il futuro di noi tutti" che definisce lo sviluppo sostenibile la soddisfazione dei bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro.²²

Esistono numerosissimi definizioni di sviluppo sostenibile; tra le tante quella proposta dal rapporto del 1991 "Caring for the Earth, Strategy for a Sustainable Living", realizzata,

²¹ A cura di IUNC, UNEP, WWF, "World Conservation Strategy of the Living Natural Resources for a Sustainable Development", 1980

²² UN, Commissione Indipendente per l'ambiente e lo sviluppo, *Our Common Future*, 1987

ancora una volta, da IUCN, UNEP e WWF, è oggi quella più riconosciuta negli ambienti specializzati, soprattutto dell'economia ecologica, la disciplina più ricca di elaborazione sulla concezione della sostenibilità. La definizione recita:” lo sviluppo sostenibile è il miglioramento della qualità della vita pur rimanendo nei limiti della capacità di carico degli ecosistemi che la sostengono.”²³

Nel giugno del 1992 il grande Summit della Terra delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), ufficializza definitivamente la concezione dello sviluppo sostenibile a livello internazionale, sottoscrivendo un ampio documento definito “Agenda 21” (un Agenda di azioni per il 21° secolo) dove, in 40 capitoli, vengono tratteggiati gli elementi essenziali per far imboccare a tutte le società umane la strada di una sostenibilità del proprio sviluppo economico e sociale. Alla Conferenza parteciparono delegazioni di 183 nazioni, dopo due anni e mezzo di lavori preparatori, con l’adesione di moltissimi capi di Stato e di Governo e con la simultanea presenza di un Global Forum alternativo che ha visto la presenza di oltre 2.900 ONG e circa 17.000 persone.²⁴ La consapevolezza, maturata nell’ultimo decennio, che i problemi ambientali comprendono sia una dimensione locale, caratterizzata dall’interazione ambiente comunità di riferimento, sia una dimensione globale, dove si manifestano gli effetti di portata planetaria determinati dai fattori di pressione generati dall’uomo, ha prodotto una riflessione multi livello sulla possibilità di pensare la sostenibilità in chiave locale, dove il motto “pensare globale, agire locale” si sostanzia definitivamente.²⁵

²³ A cura di IUNC UNEP e WWF, “*Caring for the Earth, Strategy for a Sustainable Living*”, 1991

²⁴ Atti del Global Forum di Rio de Janeiro, *Carta della terra*, ISEDI, 1996

²⁵ Per un quadro esaustivo del processo di attuazione della A21L in provincia di Napoli cfr. www.cittadellascienza.it/bic/ag21.html

1.3 L'Agenda 21 Locale

L'Agenda 21 Locale è un ampio catalogo di politiche-azioni volte a incentivare un processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali (Comuni, Province, Regioni) operano in collaborazione con tutti i settori della comunità locale per definire piani di azione atti a perseguire la sostenibilità su scala locale. E' tra le iniziative che contribuiscono in maniera radicale a rinnovare, anche in Italia, le pratiche di pianificazione e di gestione del territorio. Sono difatti 556 attualmente in Italia gli Enti coinvolti in un processo di Agenda 21 Locale (A21L). Si tratta di Comuni, Province, Comunità montane, Regioni. Tra di essi spiccano città dell'Emilia tra cui Bologna, Modena, Reggio, Ferrara ma anche Comuni piccoli e medi come Cattolica, Carpi o Zocca.²⁶ Uno dei cardini del processo è costituito dal coinvolgimento attivo della più ampia rappresentatività degli attori della comunità locale nelle varie fasi del processo (condivisione, visione, analisi, definizione obiettivi-azioni, attuazione, monitoraggio e revisione) al fine di permettere un'ampia co-responsabilità rispetto alle azioni da intraprendere e rispetto all'efficacia degli obiettivi prefissati. Perseguire la sostenibilità locale presuppone la definizione di strategie oculte delineate caso per caso.²⁷ L'Agenda 21 Locale è infatti uno strumento difficilmente codificabile, considerata la diversa natura dei problemi affrontati e le differenti priorità che contraddistinguono le autorità locali nella loro articolazione gerarchica e nella loro distribuzione territoriale.

In linea di massima potremmo definire come Agenda 21 Locale un processo di programmazione partecipata, capace di avviare strategie di sviluppo sostenibile, rispondenti alle caratteristiche locali, capaci di guardare al medio lungo periodo e strutturate in modo integrato.

²⁶ Il sito www.digilander.libero.it offre un'ampia sitologia di riferimento in merito al processo di Agenda 21 locale in Italia. I siti fanno il punto sullo stato di avanzamento, sulle criticità e i risultati raggiunti in ogni comunità locale che ha aderito all'iniziativa.

²⁷ Tra i riferimenti essenziali in tema di Agenda 21 locale ricordiamo: la Carta di Aalborg, 1994, gli Atti Conferenza di Lisbona, 1996, Agenda Habitat II, 1996, la Carta di Ferrara, 1999, il VI programma di Azione UE, 2000, la Dichiarazione di Johannesburg, 2002.

Un percorso che nasce da una scelta volontaria e condivisa tra più attori locali, che deve servire a esplicitare e condividere obiettivi, verificare la loro credibilità e desiderabilità, e, quindi, tradurli in una strategia integrata, a sua volta articolata in linee d'azione concrete. Il risultato atteso è l'avvio di un percorso "consapevole" di miglioramento della qualità dell'ambiente e dello sviluppo, dove ad azioni promosse e direttamente attivate dall'autorità locale si affiancano azioni e programmi avviati su base volontaria da attori sociali ed economici, secondo principi di cooperazione e di integrazione.

1.4 Articolazione del processo

Il processo di attivazione di un'Agenda 21 locale si articola in distinte fasi:

- **Sensibilizzazione della comunità locale**
- **Attivazione di un Forum:** E' costituito dagli stakeholders rilevanti a livello locale per formulare una strategia ambientale, coordinarsi all'interno del Forum, orientare il processo di elaborazione dell'Agenda 21, nonché monitorarne l'applicazione. La consultazione della comunità locale ha lo scopo di riconoscerne i bisogni, definire le risorse individuare ed istruire gli eventuali conflitti tra interessi diversi. i Forum hanno carattere permanente.
- **Audit territoriale e redazione di un Rapporto sullo Stato dell'Ambiente:** Consiste nella raccolta di tutti i dati di base sull'ambiente fisico, sociale ed economico; un vero audit territoriale che serva a costruire, attraverso indicatori ambientali, il Rapporto sullo stato dell'ambiente, su cui si svilupperà la discussione per la redazione dell'Agenda 21 locale con l'aiuto del Forum. Nella costituzione di un'Agenda 21 locale, la definizione di obiettivi (concreti e quantificabili) deve essere integrata con la formulazione di un ordine di priorità. Gli obiettivi generali e le priorità si devono tradurre in programmi indirizzati ad obiettivi specifici associati a precise scadenze temporali.
- **Piano di Azione Ambientale:** Con questa definizione si intende un programma di azioni concrete necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati, con la

definizione degli attori che saranno responsabili dell'attuazione, delle risorse finanziarie e degli strumenti di supporto.

- **Monitoraggio, valutazione e aggiornamento del Piano di Azione**: Devono essere attivate procedure di controllo sull'attuazione e sull'efficacia del Piano di Azione, con rapporti periodici che individuino i miglioramenti ed i peggioramenti della situazione ambientale.

Lo schema che segue intende fornire un riferimento di ordine generale, desunto dalle esperienze più consolidate all'estero e in Italia, delle principali fasi del processo e delle attività che, nell'ambito di ogni fase, possono essere sviluppate.



Tab. Fonte Provincia di Napoli

Dallo schema emerge con evidenza la natura complessa del processo, dove ad attività di ordine conoscitivo ed analitico si affiancano azioni di coinvolgimento e stimolo della partecipazione, scenari di previsione, indirizzi di pianificazione e linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi assunti.

1.5 Criticità riscontrate in Italia

Nel contesto italiano le Agende 21 Locali hanno avuto un fondamentale impulso dalla costituzione del Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali, avvenuto a Ferrara nell'aprile 1999. La Carta di Ferrara, che sancisce ufficialmente la nascita del Coordinamento, inizialmente sottoscritta da 45 enti locali (Regioni, Province, Comuni), oggi vede la partecipazione di oltre 500 enti. Dal 1993 con la Delibera CIPE Piano Nazionale per lo sviluppo in attuazione dell'Agenda 21, ma soprattutto con le diverse iniziative programmate dal Ministero dell'Ambiente a partire dal 1996, l'Agenda 21 locale è stata promossa in modo consistente anche dalla politica ambientale del nostro paese. La sensibilità al tema per i nostri comprensori di riferimento si evince dal fatto che le comunità montane Costiera amalfitana e Penisola sorrentina hanno fatto richiesta per ottenere i finanziamenti relativi al progetto. Il processo di Agenda 21 Locale, tuttavia, è per l'Italia ancora un argomento relativamente nuovo. Dalla esperienza di chi ha attuato l'Agenda si possono ricavare elementi utili per intuire le criticità e i punti deboli del processo.

1. Assenza di una visione strategica che suggerisce la settorialità dell'intervento

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, che dovrebbe includere anche elementi di valutazione economica e sociale della sostenibilità, si limita a descrivere e quantificare gli elementi di stato e pressione per settori e componenti ambientali (acqua, aria, rifiuti, mobilità, etc.). È necessario che, fin dai primi passi, l'A21L adotti un approccio intersettoriale.

2. Sono le amministrazioni pubbliche e non la società civile ad avviare il processo

Questo fa sì che, fin dall'inizio, l'A21 Locale sia spesso subita dalle varie forze sociali come un'altra delle iniziative dell'autorità pubblica.

3. Scarsa diversificazione degli attori

Gli attori più spesso coinvolti dalle amministrazioni sono principalmente le associazioni ambientaliste, il mondo scolastico, il settore imprenditoriale e le associazioni di categoria. Più rari i casi di coinvolgimento di attori meno "tradizionali" come i giovani, gli

immigrati, gli anziani e le donne, aspetto questo che limita una completa rappresentanza delle varie sensibilità e delle diversità culturali di una comunità locale, criterio fondamentale per l'efficacia e la credibilità del processo partecipativo di A21L.

4. Scarsa compartecipazione

Le forze sociali svolgono più un ruolo di portatori di interessi. Sono attivi nella fase del Forum quando devono avanzare bisogni, suggerimenti e consigli, mentre nella fase attuativa (Piano d'Azione Ambientale) è quasi ovunque solo l'ente pubblico a fare la parte del leone.

5. Carenza di risorse economiche, tempi adeguati e nuove competenze professionali

Spesso per sopperire a queste lacune ci si avvale opportunamente di personale esterno. Tuttavia gli enti locali devono sfuggire alla tentazioni di acquistare un pacchetto “chiavi in mano”, soluzione più facile, ma che rischia di snaturare il processo di A21L, perché riduce la consapevolezza degli amministratori e la valenza partecipativa dei soggetti esterni.

6. Carenza di fondi ministeriali che si esplicitino in interventi di supporto operativo, informativo o di coordinamento alle amministrazioni locali

Le uniche iniziative di rilievo sono state la creazione di un “Premio delle Città Sostenibile” e, solo l'anno scorso, la pubblicazione di un bando di co-finanziamento di progetti di Agende 21 Locali, escludendo tra l'altro, per insufficienza di risorse finanziarie, numerosi progetti risultati idonei.

2. Dalla teoria alla pratica

L'impianto teorico illustrato sinora necessita di applicazioni pratiche. Dopo aver sviscerato i contenuti principali sui temi della governance e sugli strumenti applicativi ci è parso necessario condurre un'analisi comparativa di due casi di successo, nei quali le pratiche concertative hanno rappresentato un punto di partenza necessario nella riqualificazione del territorio.

L'esperienze più significative in Italia e all'estero di sviluppo integrato territoriale rappresentano esempi che focalizzano l'attenzione su determinate questioni come l'emergere di domande di intervento pubblico da parte degli attori sociali e delle imprese o loro associazioni o l'organizzazione della risposta da parte del sistema locale, spesso con un ruolo determinante dell'operatore pubblico.

Abbiamo ritenuto fondamentale riportare il caso di Calvià (Spagna) poiché le problematiche affrontate da questa Municipalità sono profondamente analoghe a quelle che premono sul nostro territorio di riferimento, per di più le soluzioni intervenute prendono le mosse dall'agenda 21, condizione che ci spinge ancor più ad analizzare questa realtà.

Al contempo abbiamo considerato l'esperienza del Piano strategico di La Spezia e le cinque terre poiché in quest'area si sono messe in atto interessanti forme di governance che hanno avuto la forza di coinvolgere una pluralità di attori sociali ed istituzionali, anche attraverso l'utilizzo delle indicazioni di Agenda 21.

2.1. Il caso Calvià'

L'analisi comparativa di modelli di governace vincenti che possano essere utilizzati in uno schema di benchmarking attivando un positivo effetto di imitazione sul territorio di nostra competenza, ci ha condotto nella piccola municipalità di Calvià (Spagna, Comunità Autonoma delle Isole Baleari). Nel quadro dell'Agenda 21 Locale, questa comunità ha concepito e realizzato il suo riposizionamento strategico individuando

<u>Superficie:</u>	145 km²
<u>Popolazione:</u>	(2001)
- Totale	35.977 ab.
- <u>Densità</u>	248,11 ab./ km²
<u>CAP:</u>	07 Isole Baleari
<u>Prefisso tel:</u>	(+34) 39° 33' N
<u>Targa:</u>	IB
<u>Altitudine:</u>	m s.l.m.

un modello alternativo di sviluppo che non tradisse l'innegabile vocazione turistica del territorio.

L'Agenda 21 locale applica il concetto di "pensare globalmente e agire localmente", è un nuovo progetto territoriale, sociale, culturale e locale inserito in un contesto nazionale, europeo e internazionale in una logica multi scala. L'Agenda 21L introduce un approccio sistemico e interdisciplinare ai problemi socio- economici e ambientali nell'ente e nella comunità locale. Valorizzando la diversità di progetti e culture esistenti sul territorio, concede la possibilità di stringere nuove 'alleanze' tra diversi attori su progetti condivisi. Sebbene i processi concertati su temi complessi possano prevedere qualche inevitabile difficoltà e tempi medi in termini di risultati, i vantaggi per i singoli attori nel parteciparvi sono molteplici: ogni attore/settore può dare visibilità alle problematiche di propria pertinenza presentandole ad una ampia gamma di soggetti.

Ancora, perchè Calvià?

Da una lettura approfondita dei documenti afferenti ai diversi strumenti di programmazione attivi sull'area PIT penisola sorrentina amalfitana, è emersa un'intesa di fondo sulle competenze distintive radicate sul territorio, competenze intimamente connesse alla capacità di attrazione di flussi turistici internazionali. L'esigenza di riconvertire un settore maturo, sebbene ancora prospero, è un obiettivo condiviso dagli stakeholder pubblici e privati. La formula del turismo eco compatibile, dunque, è apparsa l'unica alternativa possibile. La comune mission finalizzata alla differenziazione di un'offerta turistica che punti alla qualità, alla decongestione delle aree della fascia costiera vessate dagli abusi edilizi, alla destagionalizzazione, alla promozione della sostenibilità del processo, al definitivo superamento dell'obsoleto modello di turismo di massa "spiaggia e sole," passa attraverso la soluzione di problematiche quali la carente integrazione sociale, il graduale deterioramento e l'insufficiente conservazione di un patrimonio culturale e naturale straordinario, l'ammodernamento degli impianti turistici. Tutto ciò ci ha persuaso dell'opportunità di considerare Calvià un modello di riferimento.

Calvià è inoltre esempio lampante di un attivismo che non si risolve in mere logiche municipalistiche: è inserita in un network europeo che nel turismo sostenibile trova il suo principio ispiratore.

La realizzazione del progetto Life-Ambiente “Strategie e Strumenti per un turismo sostenibile nelle aree costiere del Mediterraneo” messo a punto dalla Provincia di Rimini in *partnership* con Calvià, con l’Istituto di Ricerche Ambiente Italia, e Federalberghi, finanziato al cinquanta per cento dalla Commissione Europea – affronta il tema della individuazione di strategie e strumenti per uno sviluppo turistico sostenibile di destinazioni di massa quali Calvià e Rimini (insieme, circa 40 milioni di presenze annue). I risultati del progetto, in termini sia di nuove metodologie, sia di strumenti tecnici e “buone pratiche”, potranno essere trasferiti, con le opportune modifiche ed integrazioni, nei molti contesti turistici su scala europea caratterizzati da un grande numero di arrivi e presenze. La partecipazione dei soggetti coinvolti, pubblici e privati, e più in generale delle comunità locali, a tutte le fasi (analisi, definizione degli scenari, individuazione degli interventi e realizzazione operativa) nella logica di un processo di Agenda 21 locale, è alla base della riuscita del progetto. L’attivazione è articolata attorno a sei azioni principali (*work package*), la più importante delle quali è la messa a punto di una metodologia di pianificazione integrata delle destinazioni turistiche di massa e la connessa elaborazione dei Piani di Rimini e Calvià, partendo da quanto già elaborato dall’UNEP in ordine alle CCA (*Carring Capacity Assesment*) e dalla Commissione Europea in tema di ICZM (*Integrated Costal Zone Management*). Un’altra azione rilevante è indirizzata alla predisposizione di linee guida e criteri per il miglioramento delle performance ambientali-turistiche fornite dagli operatori privati. Anche in questo caso, si terrà conto di quanto sta elaborando la Commissione Europea sul tema dell’Ecolabel dei servizi turistici, nella prospettiva di approfondire e, soprattutto, sperimentare sul campo l’applicazione dei criteri e delle linee-guida sul tema. Altra azione fondamentale è indirizzata ad aumentare la sensibilità di turisti e *tour operator* verso la diminuzione dell’impatto ambientale dei flussi turistici nelle destinazioni di massa. La

diffusione dei risultati progressivamente raggiunti è avvenuta tramite il sito www.life.sustainable-tourism.org, e attraverso i documenti dei piani ICZM, le linee guida sull'Ecolabel, l'*educational kit*, ma anche attraverso il *network* "Città per il turismo sostenibile", di cui la Provincia di Rimini è coordinatrice.

2.2 Local Agenda 21 di Calvià

All'inizio degli anni Novanta, la Giunta Comunale diede inizio ad una serie di programmi ed azioni che, nel 1995, sfociarono nella decisione di promuovere una strategia d'insieme a lungo termine tesa a organizzare gli obiettivi per lo sviluppo locale e turistico intorno al concetto di sostenibilità.

Questo fu il punto di partenza della Local Agenda 21. L'obiettivo fissato consisteva nell'applicare su Calvià le linee-guida indicate dalla Conferenza di Rio e dal 5° Programma Ambientale dell'Unione Europea.

Il documento prodotto (Piano d'Eccellenza) è il risultato di due anni di studio scientifico intensivo e di indagine sociale con la partecipazione di figure operanti all'interno del comune, di venti esperti e di più di centocinquanta rappresentanti della comunità di Calvià e rappresenta un impegno scritto per la futura ideazione di un quadro di sviluppo e di lavoro attuabili nell'arco dei prossimi dieci anni.

La Local Agenda ha elaborato un "Quadro di Sviluppo di Riabilitazione Completa", con la convinzione che le migliori opportunità per il futuro di Calvià traggano origine da sforzi mirati alla conservazione del patrimonio naturale, dall'ammodernamento del settore turistico, dalla valorizzazione e dal ripristino del patrimonio esistente e dal preciso intento di arricchire le risorse umane e conoscitive.

La Local Agenda ha tradotto quegli obiettivi in un pacchetto costituito da 10 Linee d'Azione, 40 Iniziative e 15 Azioni Immediate approvato dalla comunità sociale. Le 10 importanti Linee d'Azione rappresentano i fondamentali "principi ispiratori" mediante i quali è possibile avanzare verso il quadro di sviluppo suggerito dalla Local Agenda. Esse

contengono quei concetti chiave di facile comprensione atti a favorire l'accettazione e la collaborazione all'interno di tutto il tessuto sociale.

Contemporaneamente, l'implementazione di queste importanti linee di condotta è stata possibile grazie all'applicazione di 40 Iniziative specifiche, che definiscono nel dettaglio i progetti realizzabili. Linee e Iniziative formano, nel loro complesso, una sinergia orientata a rinforzare tutto il sistema. L'intero pacchetto – Linee d'Azione, Iniziative e Azioni Immediate – è stato definito dalle Commissioni Tematiche formate dal Forum dei Cittadini, previa consultazione con i rappresentanti comunali, gli esperti, gli operatori economici e i cittadini. Esso ha, inoltre, ottenuto l'approvazione della Giunta Comunale e della sessione plenaria del Forum dei Cittadini 1 (allegato1).

2.3 Gli obiettivi della Local Agenda 21

- Conservare l'ambiente marino e terrestre tenendo conto della capacità di ricezione e degli effetti causati dall'uomo.
- Realizzare uno sviluppo locale basandosi su un utilizzo sostenibile delle risorse disponibili e dando priorità al ripristino del patrimonio esistente, invece che allo sviluppo di nuovi piani edilizi.
- Rinnovare, ammodernare e migliorare le condizioni ambientali delle aree urbane turistiche e residenziali.
- Proporre un settore turistico rinnovato, senza turismo di massa e disponibile alle nuove richieste del turista.
- Creare condizioni residenziali che presentino buoni livelli di integrazione sociale, di qualità di vita e di partecipazione attiva alla vita locale.
- Un'autorità comunale capace di intraprendere azioni in collaborazione con altre amministrazioni e con i privati per raggiungere gli obiettivi sopraccitati.

L'approccio di Calvià come sistema locale integrato si fonda sull'individuazione di Aree Tematiche Chiave, Ambiti e Indicatori di Riferimento.

Sin dal principio, la Local Agenda 21 ha imposto che il comune fosse considerato come un sistema integrato e, come tale, il Sistema Locale di Calvià è stato concepito utilizzando semplici criteri basati su:

- La delimitazione di 6 Aree Tematiche Chiave, quali elementi essenziali del Sistema Locale di Calvià: popolazione, integrazione sociale e qualità di vita; ecologia locale, patrimonio storico e culturale; economia e turismo; sistema di pianificazione urbana; settori ambientali chiave (acqua, energia, rifiuti e trasporti). La pressione umana generata dalla popolazione residente e dai turisti è stata considerata, nel suo insieme, un fattore determinante.
- L'individuazione di 27 Ambiti di Riferimento e 775 Indicatori che permettano l'analisi e la valutazione dello stato reale delle Aree Tematiche Chiave e del Sistema Locale di Calvià. Tali documenti analitico-valutativi tengono conto dei seguenti elementi: la situazione attuale, i rischi prospettabili, e le azioni correttive in corso. Il Sistema Locale di Calvià fornisce un'analisi relativamente completa della situazione attuale e rende possibile stabilire stime approssimative e confronti di qualità tra possibili quadri di sviluppo alternativi per il futuro.

2.4 Le proposte della local agenda 21 a Calvià

È possibile dare nuova vita alla città di Calvià, conservare e migliorare le strutture residenziali e turistiche e scongiurare i rischi di declino locale rilevati all'inizio degli anni Novanta. Per far ciò occorre intensificare ed ampliare la linea di condotta già abbracciata, dando appoggio totale ad uno sviluppo locale innovativo e sostenibile. La Local Agenda ha definito questo progetto come il "Quadro di Sviluppo di Riabilitazione Completa", con la convinzione che occasioni migliori per il futuro di Calvià risiedano nella capacità di concentrare gli sforzi tesi a conservare il patrimonio naturale, modernizzare il settore turistico, a risanare e valorizzare il patrimonio monumentale esistente e ad offrire pieno sostegno all'arricchimento delle risorse umane e conoscitive del territorio. Il Piano d'Azione di A21L è strategico per la municipalità. Il sindaco è responsabile diretto del

progetto trattandosi di un piano primario. Questa è la possibile spiegazione per il successo del processo di A21L a Calvià. Gli attori locali sono presenti in ogni singolo passo, dalla fase di pianificazione a quella di monitoraggio degli indicatori (osservatorio sulla sostenibilità e sulla qualità della vita locale).

Un aspetto centrale del Piano sarà quello di cambiare la direzione dello sviluppo economico principalmente nell'industria turistica, cercando di raggiungere una qualità sostenibile anche nella stagione turistica. L'intento è quello di individuare una via che non sia l'attuale modello di sviluppo, sostituendolo con un nuovo approccio che stabilizzi il rapporto tra popolazione e turisti. In parte ciò può essere fatto con un piano di certezza edilizia. La decisione di classificare 1.600 ettari di terreno a fini rurali, ad esempio, si inserisce nello scopo di ridurre le future residenze turistiche di almeno 30.000. Una delle dieci azioni guida del Piano d'Azione di A21L è quella di limitare l'affollamento, di limitare lo sviluppo e di incentivare un completo risanamento del territorio e della zona costiera. L'immediato strumento è l'approvazione di un Piano Generale per la Città (PGOU). Approvazione avvenuta nel luglio del 2000. Il PGOU assume come obiettivi:

- la riclassificare di 1.660 ettari di suolo urbano;
- rinforzare l'82,4% di suolo naturale con un 17,6% di suolo urbano;
- il suolo urbano edificabile non potrà superare l'1% ogni anno;
- costruire nuovi edifici con criteri eco-sostenibili,
- recuperare integralmente le aree turistiche e residenziali;
- zero % di aumento alberghiero.

2.5 Risultati ottenuti

Lo sviluppo dell'agenda 21 locale mediante strategie ed azioni di breve , medio e lungo periodo dirette alla sostenibilità ha permesso l'attuazione di progetti pilota volti a garantire il futuro dell'intero processo. I risultati conseguiti sono soddisfacenti:

- La revisione del Plan General de Ordenación Urbana, orientata a criteri della sostenibilità ha promosso un utilizzo razionale delle risorse
- La riqualificazione urbanistica delle aree turistiche si è concluso, in collaborazione con la Comunità Autonoma,

Diverse sono state le azioni concepite dal Plan de Excelencia 1998, con un ritorno di 135 milioni di pesetas:

- La politica di "Esponjamiento" ha permesso la demolizione di 12 edifici pubblici e privati.
- Si sono concepite sovvenzioni per la riqualificazione, la costruzione e l'acquisizione di edifici destinati ai residenti e ai dipendenti del Comune, con un ritorno pari a 150 milioni di pesetas.
- Il Servizio Specializzato per la Formazione e l'impiego ha registrato 1500 assunzioni.
- Grazie al progetto di destagionalizzazione turistica si è ottenuto un considerevole incremento del turismo in bassa stagione (15% nel 1997)
- Hanno preso forma le azioni definite dall'agenda 21 locale, studi di fattibilità relativi alle distinte aree tematiche hanno definito obiettivi e strategie .
- Calvià ha ottenuto il Premio Europeo di Città Sostenibile 1997

I risultati sono diretta conseguenza dell'accordo di tutte le parti politiche intorno alle linee guida dell'agenda 21 locale. Si è in definitiva realizzato un processo di partecipazione istituzionalizzato e di collaborazione nel decision making tra Governo Centrale, Comunità Autonoma, Giunta comunale e cittadinanza in una logica integrata.

2.6 L'esperienza in cifre

- Crescita della popolazione residente pari al 24% dal 1994 al 2000.
- Incremento dei flussi turistici pari al 9% nel medesimo lasso di tempo.
- Incremento del 5% (dal 15% al 20%) del tasso di antropizzazione nell'entroterra da 1997 al 2000.

- La raccolta differenziata di rifiuti urbani è passata dall'1,9% al 12,65%.
- Si lavora attivamente su 30 delle 40 iniziative del Piano.
- In 20 di esse si è coperta la percentuale di programma di lavoro prevista in un scenario di 10 anni.

2.7 La Spezia e le cinque terre

Il piano strategico è stato uno strumento fondamentale ai fini del rilancio della governance locale. Il processo di pianificazione in quest'area accoglie in sé molteplici significati.

Nel 2004 è stato sottoscritto dal Comune di La Spezia, la stessa Provincia, il Parco delle Cinque Terre oltre che da altri soggetti istituzionali il secondo piano strategico dell'area.

Il Piano strategico del Comune di La Spezia nasce dall'esigenza di affrontare il cambiamento all'indomani della crisi provocata dal processo di de-industrializzazione degli anni '80 e '90 condividendo una visione futura dell'area e definendo insieme a tutti i soggetti locali un progetto di sviluppo da realizzare in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo e in una dimensione territoriale di area vasta; il metodo su cui si basa la pianificazione strategica è quello della partecipazione, ovvero un processo basato sulla cooperazione volontaria tra soggetti pubblici e privati e sul confronto su problematiche politiche sociali economiche, ambientali e culturali.

In fase di costruzione del Piano sono stati individuati nuovi temi di approfondimento attraverso i lavori di otto commissioni: Turismo, cultura, ambiente, welfare, formazione e lavoro, sistema infrastrutturale, governo partecipato.

Il Piano Strategico è uno strumento di governance che coinvolge attori, politiche interessi con l'obiettivo di maturare una visione condivisa del futuro della città, visione di sviluppo che avvii processi di trasformazione territoriale, che attragga possibili investitori economici verso il fine comune di rilancio dell'area spezzina. Difatti la condivisione è l'elemento centrale del Piano Strategico e viene definita con il coinvolgimento ed il

confronto allargato delle realtà istituzionali, politiche, socioeconomiche, culturali e professionali dell'area.

Il principale risultato si configura con una natura politicamente bipartisan di molti progetti, la formazione di partnership tra il settore pubblico e privato e la concentrazione tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica (Comune, Provincia, Regione). Attraverso queste indicazioni si sviluppano le linee strategiche, articolate intorno alle 4 visioni:

- riscoperta del mare;
- valorizzazione di antiche e nuove vocazioni produttive;
- crescita di una comunità locale consapevole, attiva e solidale;
- integrazione della Spezia nel comprensorio e nel contesto centro - meridionale europeo.

Le 7 linee strategiche a cui il Piano fa riferimento sono:

- promuovere la qualità urbana e l'equilibrio ambientale;
- puntare sul turismo come filiera produttiva integrata: natura, cultura, industria e servizi;
- potenziare la filiera logistica integrando il porto con il distretto logistico di Santo Stefano Magra e rafforzando il sistema delle infrastrutture di scala vasta;
- rilanciare e articolare l'apparato industriale puntando sul distretto nautico, le nuove tecnologie, la riorganizzazione della rete delle agenzie per lo sviluppo locale e la modernizzazione del sistema formativo;
- rafforzare le eccellenze culturali e la qualità della formazione universitaria;
- progettare i quartieri tenendo conto delle esigenze degli abitanti;
- costruire la città solidale: un patto per il nuovo welfare.

Sono, dunque, state attuate le indicazioni di fondo contenute nel Piano Strategico sia sotto il profilo della crescita e specializzazione dell'offerta culturale che sotto il profilo dell'assetto organizzativo e gestionale. Si sono aperti nuovi orizzonti che hanno consentito di cambiare il volto dell'area.

Molte delle "visioni" attraverso le quali si è snodato il Piano hanno costituito le linee guida per il programma e l'azione politica delle amministrazioni; molti dei progetti

sopraindicati sono stati avviati col concorso di associazioni e forze economico-sociali che avevano partecipato alla loro ideazione.

Rispetto alle linee strategiche il tema della riscoperta del mare assume un ruolo particolare. Il Piano Strategico individua il mare come una tematica di fondamentale importanza e indica come prioritario l'obiettivo della riscoperta delle straordinarie e multiformi potenzialità di questa grande risorsa, il mare, dunque, come grande risorsa economica, sociale, culturale e territoriale.

Alla luce di queste considerazioni il Piano Urbanistico Comunale ha posto l'obiettivo di coniugare le diverse vocazioni (portuale, industriale e diportistica) e di centrare sul rapporto con il mare le condizioni strutturali della riqualificazione urbana, innanzitutto con la ridefinizione del waterfront della città centrale, ma anche con l'individuazione di nuove aree della costa da riqualificare.

Negli ultimi anni, grazie agli strumenti di pianificazione, si sono ancor di più precisati gli obiettivi: i confini del porto mercantile, il recupero del primo bacino a scopi turistico-ricettivi, la realizzazione della darsena e del distretto nautico del Levante, i programmi per il riassetto della linea di costa.

Nel riconoscere il ruolo del turismo come filiera produttiva integrata tra natura, cultura, industria e servizi, i segnali che provengono dal territorio risultano essere positivi ed incoraggianti in quanto il mercato turistico locale mostra una progressiva crescita tenendo anche conto dell'accresciuta competitività internazionale e di un quadro nazionale in forte calo.

La crescita degli arrivi e, seppur in misura minore, delle presenze fa della Spezia l'unica provincia ligure in controtendenza rispetto al trend regionale in forte crisi.

Tali risultati positivi sono accompagnati alla creazione di una identità locale che lavora alla valorizzazione e promozione del sistema turistico Locale in maniera coordinata ed integrata.

Le tematiche di valorizzazione del patrimonio naturalistico e locale hanno portato ad un chiaro potenziamento dell'offerta dei prodotti collegati a questi obiettivi.

Gli strumenti di gestione coordinata di questa area vasta hanno trovato nella convenzione “Città di mare Golfo dei poeti” un valido esempio di aggregazione. Tale strumento ha portato alla definizione di uno specifico progetto di sviluppo dell’area del golfo, in grado di valorizzare le qualità locali e le risorse turisticamente apprezzabili. Tra la prima fase e la seconda fase del piano, i progetti scaturiti dai lavori della commissione turismo del comune di La Spezia hanno mostrato un’evoluzione: quei progetti “caratterizzanti” finalizzati alla “gestione integrata dei servizi turistici e lo sviluppo dell’accoglienza”, e quelli orientati allo “sviluppo degli strumenti di coordinamento dell’offerta” e degli “elementi di accoglienza turistica” sono stati maggiormente delineati, sia alla luce della nuova legge regionale, che degli sviluppi registrati su più fronti. Infatti si sono evidenziate soluzioni progettuali per la creazione di un sistema di accoglienza che, attraverso la combinazione di più fattori e di investimenti pubblici e privati, devono assicurare al comprensorio una elevata capacità di attrazione. Inoltre sono state messe a punto efficaci strategie di marketing, al fine di comunicare e vendere il prodotto turistico in Italia e all’estero.

Il tema della qualità ambientale risulta chiaramente trasversale a tutti gli obiettivi da raggiungere, ed il Piano focalizza l’attenzione al tema della qualità dell’aria e della sostenibilità urbana. Inoltre introduce con forza il tema della balneabilità del Golfo, perseguito accelerando il piano degli allacciamenti fognari ai depuratori, della eliminazione degli scarichi industriali e l’avvio di una costante attività di bonifica dei fondali.

Il Piano mira, inoltre, ad un welfare più moderno, basato su un sistema plurale di offerta e su una governance rinnovata nel senso della partecipazione e dell’accreditamento degli attori.

La Regione Liguria ha oggi concrete prospettive di rilanciare la propria funzione nel contesto nazionale ed internazionale. Per concretizzare questo obiettivo si è realizzata una governance regionale funzionale a logiche di forte integrazione che mette a sistema le risorse della regione nel suo complesso e dei singoli territori che la compongono.

Negli ultimi anni con il manifestarsi anche alla Spezia del fenomeno più generale della crisi della rappresentanza politica e del maggior protagonismo della società civile, si assiste alla nascita di numerose forme spontanee di aggregazione civica (associazioni, comitati, gruppi di interesse) sempre più capaci di accedere ai mezzi di informazione e di far sentire la propria voce per influenzare le scelte politiche, in particolare quelle relative agli interventi di trasformazione o di riqualificazione urbana con ricadute territoriali a livello locale. Parallelamente a questo processo di “risveglio” della società civile, il sindaco e la giunta hanno dato avvio, dapprima in forma sperimentale e poi in modo sempre più ampio e sistematico, ad un processo di coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte pubbliche; il Piano Strategico giunge anche all’elaborazione di alcuni percorsi più complessi e processuali di progettazione partecipata realizzati con l’apertura di “laboratori di quartiere” in alcune zone della città.

Il rilancio del Piano ha significato la possibilità di allargare la rappresentanza istituzionale all’interno del Piano stesso, accogliendo la Provincia **come** partner responsabile **a** pari titolo rispetto al Comune della Spezia e allargando la partecipazione ad alcuni Comuni del comprensorio (Lerici, Portovenere, Santo Stefano e Sarzana), una innovazione (e una sfida) istituzionale indispensabile per poter dare al Piano un respiro territoriale adeguato alle ambizioni e alle aspettative delle popolazioni, cui le istituzioni hanno voluto rispondere in modo pieno. Ci piace sottolineare che, nel panorama italiano, si tratta di una innovazione assai raramente realizzata in altri casi simili.

2.8 Il ruolo di Agenda 21 all’interno della pianificazione strategica

Il processo di Agenda 21 della città della Spezia si inserisce nel più generale processo di pianificazione strategica della città che si propone “ *la costruzione di un percorso condiviso della città per la città, di medio-lungo termine in grado di fissare mete di crescita e di sviluppo condivise dalla istituzione e dagli altri attori sociali ed economici cittadini*”.

Appare evidente la piena coerenza tra i due percorsi avviati dall'amministrazione comunale, che ha portato ad identificare nel percorso di Agenda 21 locale lo strumento di attuazione delle linee strategiche trattate nell'ambito della pianificazione strategica.

Il percorso di agenda 21 locale nel comune di La Spezia è stato avviato formalmente nel 2000 con la prima convocazione del forum sull'ambiente. Il cammino si è articolato nelle seguenti fasi:

1. Attivazione del forum sull'ambiente quale sede per il confronto fra gli attori sociali, economici ed istituzionali del territorio spezzino.
2. Predisposizione di un "rapporto sullo stato dell'ambiente" al fine di pervenire ad un quadro conoscitivo delle realtà dei luoghi ed evidenziarne le criticità ambientali. Approvazione, nell'ambito del forum, del rapporto sullo stato dell'ambiente e delle regole di funzionamento del forum, in base alle quali sono stabilite le modalità di lavoro e la costruzione del piano di azione.
3. Costruzione del piano di azione per lo sviluppo sostenibile della Spezia, integrato al Piano Strategico e agli altri strumenti della programmazione negoziata a livello locale.

Caratteristica di questo percorso è il pieno coinvolgimento dei cittadini nelle scelte strategiche del proprio comune.

In base alle indicazioni dei cittadini partecipanti alle varie sessioni dei gruppi di lavoro è stato elaborato un Piano d'Azione, cioè una strategia ed una serie di azioni concrete utili ad attivare soluzioni atte al superamento delle criticità ambientali. Ad esempio, sul tema "Mobilità, inquinamento atmosferico e acustico" sono state individuate 32 proposte suddivise in 10 linee d'azione finalizzate in gran parte a moderare il traffico, a favorire l'utilizzo del trasporto pubblico e di altri mezzi alternativi all'automobile, all'ottimizzazione nell'uso dell'auto privata, ad una migliore pianificazione della città e delle modalità di spostamento, ad un potenziamento efficace dei sistemi di monitoraggio ambientale.

3. Logical framework analysis

Il metodo adottato deriva dalla bibliografia predisposta dall'U:E. con riferimento sia alla programmazione negoziata sia ai programmi di sviluppo territoriale. Punto centrale di questa metodologia è la concezione del progetto come processo collettivo di partecipazione, attraverso il quale una varietà di soggetti si riconosce in un sistema coerente di attività progettuali e si impegna in condizioni di reciprocità per la loro messa in atto. Il vantaggio è offrire una visione integrata della situazione in cui si va ad operare e di garantire l'identificazione di obiettivi condivisi, in grado di rispondere alle reali esigenze degli stakeholders e dei beneficiari finali.

3.1 Analisi stakeholders

Stakeholders sono i soggetti portatori di un interesse di qualsiasi natura (economico, politico, sociale) rispetto ad un progetto che si intende realizzare. Il complesso sistema degli interessi, sempre più spesso trasversali e non stratificati in blocchi rigidi, è elemento dal quale non si può prescindere per l'implementazione di una strategia che, per essere efficace, deve essere costruita insieme ai diversi attori sociali, che devono essere coinvolti e responsabilizzati in una forma di governo partecipata.

Tipologia degli stakeholders	Tipologia di interesse	Impatto rispetto al progetto	Apporto al progetto	Motivazioni ostacolanti al progetto
Comunità montane	Riequilibrio fascia costiera / aree interne	Promotori / Facilitatori	Sostegno, collaborazione, informazione	Ostacoli politico-culturali
Comuni area PIT	Rilancio turistico in chiave ecosostenibile	Promotori / Facilitatori	Promozione, coordinamento, implementazione	Ostacoli politico-culturali
Unione di Comuni	Riequilibrio fascia costiera / aree interne	Promotori / Facilitatori	Sostegno, collaborazione, informazione	Ostacoli politico-culturali
Enti parco	Valorizzazione parchi	Facilitatori / Sostenitori	Sostegno, sensibilizzazione	Vincoli culturali
Regione	Governance territorio complesso	Facilitatori	Integrazione, collaborazione	Ostacoli politico-economici
Provincia di Napoli	Governance territorio complesso	Facilitatori	Mediazione, informazione, collaborazione	Ostacoli politico-economici

Provincia di Salerno	Governance territorio complesso	Facilitatori	Mediazione, informazione, collaborazione	Ostacoli politico-economici
Associazioni dei titolari di strutture ricettive	Turismo tutto l'anno	Sostenitori / Oppositori	Informazione, esperienza	Motivi economici
Commercianti	Aumento fatturato	Sostenitori / Oppositori	Informazione, esperienza	Motivi economici
Tour operator	Offerta pacchetti turistici integrati	Sostenitori	Know how turistico	Resistenze culturali
Associazioni ambientaliste	Tutela del territorio	Sostenitori	Know how ambientale	Motivazioni politiche
Associazioni degli Artigiani	Valorizzazione produzioni locali	Sostenitori / Facilitatori	Informazione, collaborazione	Resistenze culturali
Coldiretti	Valorizzazione produzioni locali	Sostenitori / Facilitatori	Informazione, collaborazione	Resistenze culturali
Sovrintendenze (Napoli, Salerno)	Tutela beni artistici, archeologici	Sostenitori / Facilitatori	Collaborazione, informazione, sostegno	Vicoli legislativi
Pro Loco	Marketing territoriale	Sostenitori / Facilitatori	Conoscenza territorio	Vincoli politici

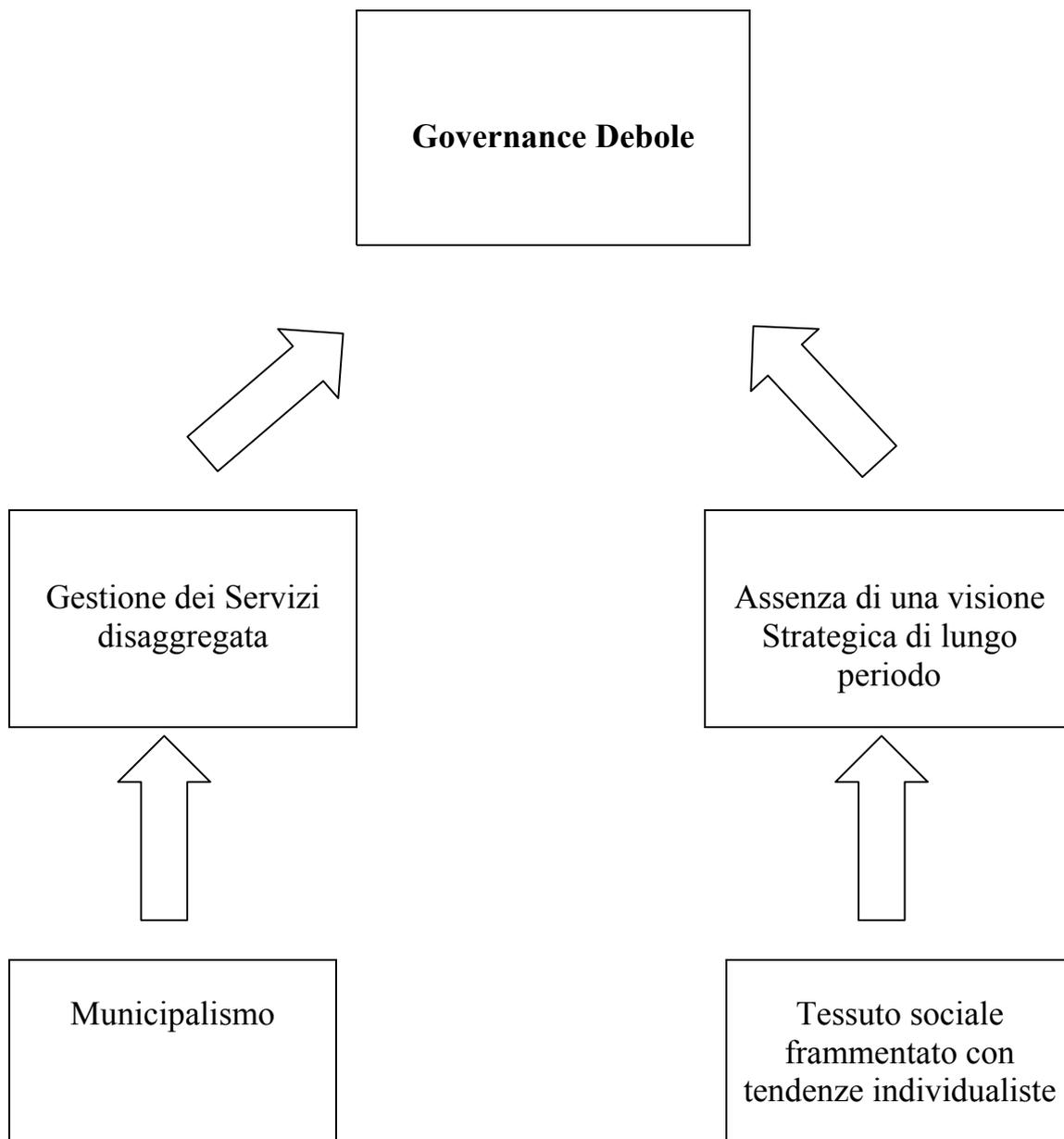
Rispetto alla nostra ipotesi progettuale, abbiamo ritenuto opportuno identificare nei soggetti istituzionali gli interlocutori principali, dovendo essi stessi essere necessariamente promotori e facilitatori di un progetto che abbia come fine ultimo il miglioramento della governance dell'area attorno ad un tema catalizzatore di interessi come la sostenibilità. Coerentemente con i principi della public governance, ad essere coinvolti nel processo di concertazione per la programmazione sono in primis i Comuni, i quali attraverso le Comunità montane, devono poter contare anche sul supporto e sulla mediazione dei livelli superiori di governo, quali la Regione e le due Province. Un progetto ambizioso quale quello di riunire attorno ai Tavoli di Concertazione ben 27 Comuni, appartenenti a due Province diverse, è infatti destinato a fallire se non è suffragato da una strategia collaborativa ampiamente condivisa, che superi gli interessi particolaristici. A tal proposito opportuna e imprescindibile è la presenza di quelle istituzioni che costituiscono esempi pregressi di aggregazione spontanea (Unione di Comuni) e di tutela di interessi comuni (Comunità Montane, Ente Parco, Sovrintendenza). Il ruolo di queste istituzioni(in particolare delle Comunità Montane in quanto promotrici

del progetto) non dovrebbe essere limitato ad un mero ruolo formale, ma dovrebbe sostanziarsi in posizioni proattive di collaborazione, informazione e sensibilizzazione.

Il coinvolgimento delle istituzioni presenti sul territorio è condizione necessaria ma non sufficiente per il successo di una strategia di lungo periodo. Altra condizione imprescindibile è infatti l'istituzione di un partenariato pubblico privato, anche in questo caso, non puramente formale ma fondato su una concertazione fertile e di lunga durata. I soggetti privati coinvolti rappresentano il mondo imprenditoriale (associazioni di categoria, tour operator) portatori d'interesse, ma anche di un fondamentale apporto informativo e di un know-how territoriale che costituisce una buona base di partenza per prefigurare evoluzioni future di successo. Non solo: i cittadini, la società civile tout court, dovrebbe essere presente ai Tavoli, sotto forma di associazioni, per garantire la diffusione delle informazioni e ampliare la conoscenza del progetto, garantendo così una base di consenso più ampia possibile.

3.2 Analisi dei problemi e degli obiettivi

Albero dei problemi

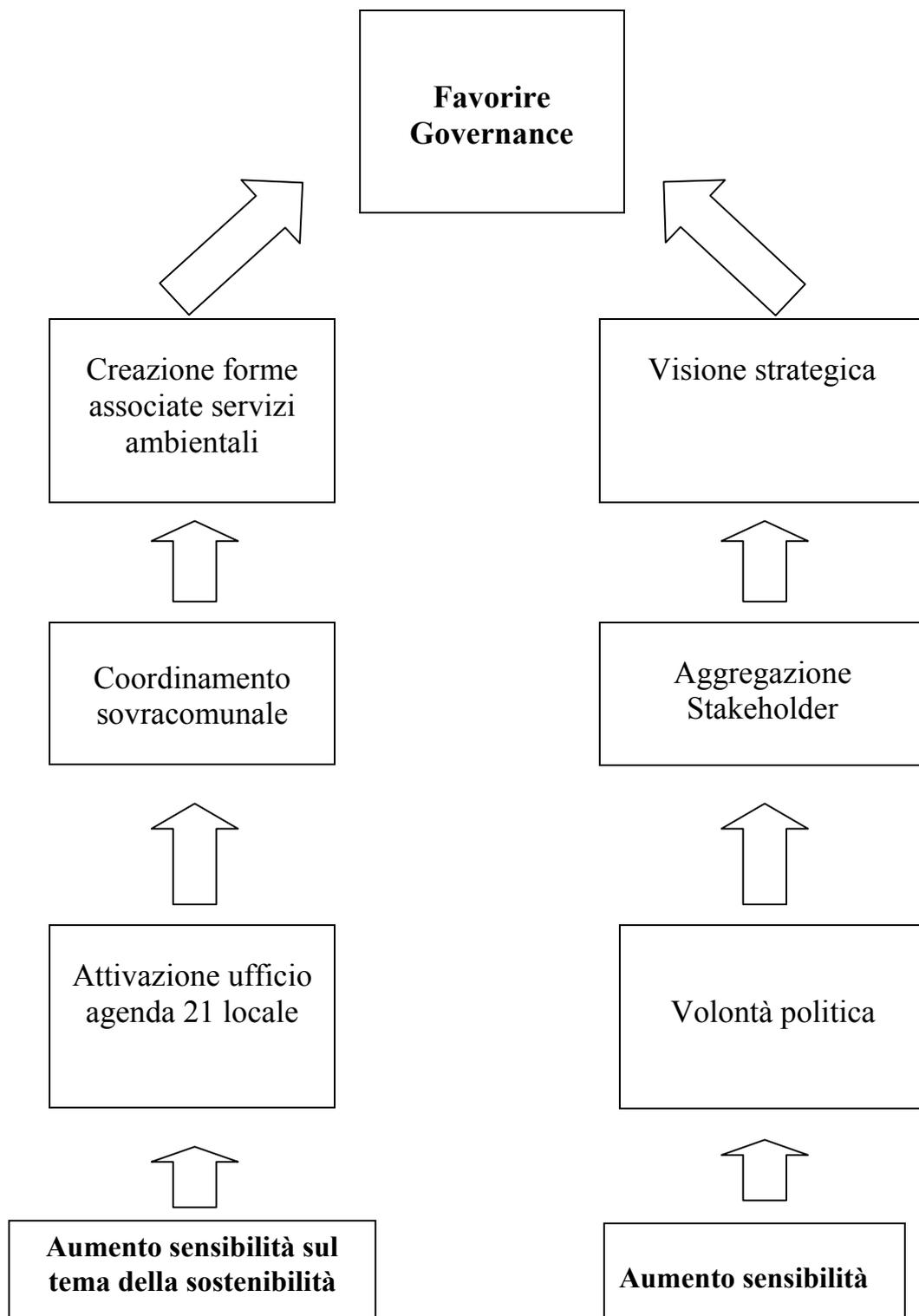


Il tema della governance è strettamente connesso a questioni di natura politico-culturale e amministrativa. Il “campanilismo”, infatti, che abbiamo individuato come una delle cause del ritardo nell’elaborazione di modelli efficaci di governance del territorio in oggetto, rappresenta un limite di natura politico-culturale che trova fondamento nella resistenza dei soggetti istituzionali ad individuare nuove forme di gestione comune che mettano in discussione “poteri consolidati”, ancorché inadeguati ad affrontare in modo soddisfacente le sfide poste da un territorio tanto complesso. Tale difficoltà è accentuata da un sistema amministrativo frammentato in cui la sovrapposizione di ambiti territoriali di gestione di servizi a carattere sovra comunale non favorisce l’implementazione di una strategia complessiva di gestione di problematiche comuni.

E l’assenza di una visione strategica del territorio, inteso come sistema complesso, ci è sembrato essere il limite principale all’elaborazione di un modello di governance in grado di aggredire i nodi principali del territorio stesso. Infatti, non è da ritenere necessariamente coerente con una visione di sostenibilità dell’area il PUT, così come esso è oggi. Un’idea di sviluppo sostenibile, infatti, non può essere intesa solo come limite ad azioni di trasformazione del territorio, a meno di considerare il concetto di sostenibilità nei termini riduttivi di mero vincolo all’azione umana. In definitiva l’assenza di una visione strategica ha impedito che i vincoli stringenti previsti dal PUT potessero essere superati da una pianificazione urbanistica sovra comunale che, coerentemente con i principi di sostenibilità e tutela ambientale, fornisse all’intera area uno strumento urbanistico efficace per affrontare i problemi del territorio.

Pertanto, partendo dall’albero così come sopra costruito, è possibile individuare i problemi da affrontare in via propedeutica rispetto al tema della governance dell’area d’indagine, e da quali è possibile sviluppare linee strategiche che, in un’ottica rovesciata rispetto a quella utilizzata nella costruzione nell’albero dei problemi, generino l’albero degli obiettivi.

Albero degli obiettivi



3.3 Quadro logico

Il quadro logico è fondamentale per riuscire ad ottenere un quadro completo, sintetico ed esaustivo del progetto attraverso una matrice a doppia entrata dove figurano le fasi salienti dell'iniziativa. Esso rappresenta infatti, un sistema semplice e schematico per verificare la coerenza interna e la relazione esistente tra le varie componenti di cui il progetto si struttura. Preso atto delle criticità emerse dall'albero dei problemi e dalla successiva costruzione dell'albero degli obiettivi, abbiamo scelto di improntare il nostro quadro logico al tema della gestione integrata del territorio, finalizzata a favorire il dialogo tra attori locali, la logica della concertazione e della responsabilità. Abbiamo individuato nell'Agenda 21 locale, lo strumento idoneo a realizzare un efficace coordinamento sovra comunale, indispensabile per il conseguimento di tali obiettivi. L'analisi territoriale e gli altri strumenti metodologici che abbiamo utilizzato per ottenere una fotografia quanto più verosimile possibile del territorio oggetto di indagine ci ha persuaso del fatto che nell'area PIT penisola sorrentina amalfitana esista un doppio ordine di problemi; il primo di natura gestionale/operativa, della cui soluzione il progetto tenterà di farsi carico, il secondo di carattere strategico.

La costruzione di una visione strategica condivisa sicuramente facilita la realizzazione dell'iniziativa e trova nella sostenibilità ambientale il suo tema fondante. La visione di lungo periodo per la costiera sorrentina amalfitana è diretta conseguenza dell'aggregazione degli stakeholder intorno a tavoli tematici che si occupino di elaborare risposte più o meno immediate alle criticità emerse dall'analisi di contesto. Il successo dell'iniziativa presuppone il consenso di tutte le parti politiche intorno al tema strategico chiave di volta per la coerenza e l'efficacia degli interventi. L'indubitabile rinnovata sensibilità per le tematiche ambientali che emerge, tra l'altro, dai documenti redatti nell'ultimo decennio dalle massime autorità su scala nazionale, internazionale e sovra nazionale costituirà l'humus per la realizzazione del progetto nella fase di start up e per la sua implementazione.

Abbiamo concepito, inoltre, un sistema di indicatori funzionali alla verifica dell'impatto dell'intero processo sul territorio. Dalla dimensione micro che si esplicita nel numero di tavoli di concertazione attivati si passa alla scala macro inerente la verifica ancora una volta del numero di accordi stipulati. Gli step intermedi sono costituiti dall'adesione ai tavoli e dal numero di servizi integrati avviati. Ai fini della completezza dell'analisi, le fonti di cui ci avvarremo per il monitoraggio degli indicatori sono di carattere sia desk (fonti comunali, provinciali, comunali) che field (fonti dirette).

Obiettivi generali: Favorire la governance per la gestione integrata del territorio	Indicatori Numero degli accordi raggiunti	Fonti di verifica Fonti dirette/ Fonti comunali, provinciali, regionali	Condizioni Costruzione visione strategica
Obiettivi specifici: Forme associate per la gestione dei servizi ambientali	Numero servizi integrati attivati	Fonti dirette/ Fonti comunali, provinciali, regionali	Aggregare gli stakeholder intorno al tema della sostenibilità
Risultati attesi: Coordinamento sovracomunale	Adesione ai tavoli di concertazione	Fonti dirette/ Fonti comunali, provinciali, regionali	Volontà politica
Attività: Attivazione ufficio Agenda 21	Numero di tavoli tematici e/o di concertazione attivati	Bando Ministero Ambiente "Attuazione processi Agenda 21 Locale"	
			Pre-condizioni: Aumento della sensibilità ai temi della sostenibilità

4. Idea progetto: Ufficio operativo Agenda 21 area PIT penisola sorrentina - amalfitana

L'obiettivo dell'Agenda 21 Locale per i territori dell'area PIT penisola sorrentina amalfitana è definire, attraverso la partecipazione di cittadini, associazioni, istituzioni ed operatori economici, un piano di azione che consenta di adottare politiche rivolte allo sviluppo sostenibile, finalizzato al miglioramento della dimensione ambientale, sociale ed economica di un territorio. Attraverso il Forum, che riunisce i rappresentanti della comunità locale, è possibile individuare obiettivi, verificarne la realizzabilità, tradurli in

programmi di azione. La scelta di avviare un processo sperimentale di Agenda 21 sul territorio isolano si è fondata su queste considerazioni:

1. la necessità di stimolare i soggetti locali verso le tematiche della sostenibilità;
2. la volontà di favorire l'avvio di Agenda 21 Locali a livello comunale o comprensoriale – nel caso di comuni di piccole dimensioni come quelli delle isole;
3. l'esigenza di affrontare in maniera integrata le problematiche e le potenzialità del sistema locale, caratterizzato da ecosistemi fragili e complessi;
4. la necessità di verificare modalità nuove e diverse di discussione dei temi di rilevanza locale.

Il percorso, ha la finalità di sperimentare una metodologia di lavoro per la realizzazione di un'Agenda 21, da un lato, e di fornire un contributo ai Comuni per favorire lo sviluppo sostenibile, dall'altro, attraverso la realizzazione di un'analisi del territorio, l'avvio di un processo partecipativo, finalizzato all'elaborazione di un Piano di Azione Locale. Tutto ciò diventerà patrimonio della costiera sorrentina amalfitana, dei comuni e dei soggetti locali, con l'auspicio che l'esperienza dell'Agenda 21 possa diventare modalità costante di confronto e di dialogo sui temi chiave del territorio.

Il percorso del nostro progetto dura complessivamente un anno, riguarda attività di informazione e di coinvolgimento delle amministrazioni locali e presuppone un intenso lavoro volto a rilevare la situazione socio-economica e ambientale sul territorio presuppone l'istituzione presso la Comunità montana Costa d'Amalfi di un ufficio Agenda 21 che coordinerà le attività inerenti il progetto e si avvarrà della consulenza tecnico scientifica di società esterne, le società saranno selezionate dal medesimo Ufficio (si rimanda al paragrafo successivo per la descrizione puntuale delle attività). Acquisita la conoscenza del territorio, delle sue criticità ed opportunità, si avvierà la fase partecipativa attraverso l'organizzazione di un incontro intensivo di lavoro – con l'utilizzo della metodologia European Awareness Scenario Workshop (EASW). I risultati di questo incontro rappresenteranno la base di lavoro per il Forum composto da tutti i soggetti rappresentativi della realtà locale. Il Forum si riunirà in sessioni plenarie e di gruppo,

individuerà obiettivi strategici da perseguire e proporrà azioni specifiche per favorire la sostenibilità del sistema. Il Rapporto socio economico ambientale, elaborato nella prima fase del processo, descriverà lo stato del territorio della penisola sorrentina amalfitana analizzando diversi settori tematici (aria, acqua, rumore, energia, rifiuti), e rappresenterà il riferimento per identificare gli interventi e valutare i cambiamenti avvenuti. L'Agenda 21 Locale ha tra i suoi principi fondamentali la partecipazione alle scelte pubbliche e per la stesura del Rapporto così sarà richiesto l'apporto di tutti gli interlocutori coinvolti. Il Rapporto è quindi uno strumento di lavoro sul quale i componenti del Forum esprimeranno pareri, solleciteranno approfondimenti, proporranno scenari alternativi e rappresenteranno un supporto conoscitivo che costituisce il punto di partenza su cui sviluppare il confronto e l'elaborazione di idee.

Saranno inoltre indette numerose riunioni con le Amministrazioni locali ed organizzato un incontro di lavoro utilizzando una metodologia di discussione molto coinvolgente: l'European Awareness Scenario Workshop (EASW™), promossa dalla Comunità Europea e

basata sulla simulazione di scenari futuri. I partecipanti discuteranno sui temi-chiave della sostenibilità (uso delle risorse; territorio e mobilità; lavoro e sviluppo economico; vita sociale), per arrivare a definire una visione condivisa sul futuro dell'area PIT penisola sorrentina amalfitana.

In sintesi, i contenuti della visione condivisa, costruita sulla base delle linee comuni delle visioni delineate dai gruppi d'interesse, verteranno su alcuni elementi di carattere generale e trasversale, basati innanzitutto sul recupero degli squilibri tra fascia costiera ed aree piedimontane e su una cultura diffusa della sostenibilità e della partecipazione, costruita attraverso un percorso che parta da azioni informative, educative e di sensibilizzazione che genereranno una conoscenza condivisa sulle problematiche del territorio e una nuova consapevolezza sul ruolo del singolo e della collettività nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. Altro elemento caratterizzante la visione comune è identificabile nella necessità di promuovere una sostenibilità "amministrativa", in termini di adozione e

applicazione di strumenti urbanistici, di semplificazione amministrativa, di programmazione e pianificazione con obiettivi chiari e definiti. Ancora, si sottolinea la necessità di maggiore collaborazione, coordinamento e integrazione tra i soggetti cui compete, a vario titolo, la gestione del territorio, ma anche tra pubblico e privato.

Il Forum - che è il cuore del processo di Agenda 21 Locale - rappresenta il luogo di discussione in cui le comunità locali si interrogheranno sul proprio presente per progettare il proprio futuro ed hanno attivato uno scambio costruttivo di opinioni e di idee per l'elaborazione di proposte volte alla sostenibilità del proprio territorio. La partecipazione al Forum è volontaria e aperta a tutti i soggetti presenti sul territorio. I partecipanti, all'atto dell'adesione al Forum, indicheranno il gruppo di lavoro al quale intendono partecipare tra i due proposti nell'ambito di percorsi di sperimentazione.

Il lavoro del Forum, nel corso dei quali si alterneranno sessioni plenarie e di gruppo, in cui i partecipanti individueranno gli obiettivi di sostenibilità da perseguire e le azioni da portare avanti, per l'elaborazione del Piano di Azione Locale. Obiettivo del Forum è la predisposizione del Piano di Azione locale, un documento di indirizzi, azioni proposte dai partecipanti al Forum e impegni assunti dagli stessi. Il percorso sperimentale adottato sarà caratterizzato da un approccio di forte operatività per l'elaborazione de documento. Il lavoro del Forum sarà improntato alla individuazione di obiettivi generali e specifici da perseguire e – soprattutto – alla proposta di azioni che avranno priorità di realizzazione e azioni di medio e lungo termine. Si chiede ai partecipanti di lavorare per individuare azioni e attività concrete che li vedranno protagonisti della loro attuazione.

Il nostro progetto di Agenda 21 locale per l'area PIT penisola sorrentina amalfitana quindi coniugherà:

1. l'approccio partecipativo, attraverso il coinvolgimento dei soggetti locali nella fase di proposta e in quella di realizzazione futura delle azioni;
2. l'integrazione tra l'aspetto strategico (la visione del futuro) e quello operativo (le azioni proposte)
3. lo spirito volto alla concretezza e all'operatività delle azioni.

Ulteriore sforzo sarà quello di trovare connessioni tra le azioni emerse dal lavoro del Forum con gli indirizzi degli strumenti di pianificazione del territorio e le risorse disponibili a livello locale e regionale (POR Campania).

Il progetto si limiterà alle fasi preliminare e preparatoria del processo A21 locale vertendo sull'istituzione di un *Ufficio operativo Agenda 21 locale* con funzioni di gestione e coordinamento. Le priorità e le azioni concrete funzionali a risolvere gli squilibri del territorio in esame emergeranno dal forum e dai tavoli tematici.

Per la riuscita del processo di Agenda 21 i soggetti partecipanti dovranno: formare e selezionare i facilitatori che avranno il compito di acquisire conoscenze sul contesto sorrentino-amalfitano e sulle tecniche di sviluppo dell'Agenda 21, in modo da poter fornire un adeguato supporto conoscitivo alla popolazione interessata; costituire un Forum Civico e gruppi di lavoro (uno per ogni piano considerato); descrivere, analizzare e monitorare la situazione socio-economica ed ambientale, utilizzando indicatori di sostenibilità; avviare un processo di comunicazione sui risultati ottenuti dall'Agenda 21 mediante incontri, newsletter, convegni, seminari, un sito web del Comune e un eventuale spazio permanente sulla stampa quotidiana locale. L'Agenda 21 locale richiede l'impegno costante di diversi attori - da cittadini privati, all'Amministrazione Comunale, da Enti di Ricerca ad Associazioni di Categoria. Per questo motivo il corretto funzionamento di una così complessa 'macchina' necessita la divisione/definizione dei compiti e delle responsabilità per la riuscita del progetto. A tal fine i soggetti promotori dell'iniziativa, le comunità montane Costa d'Amalfi e Penisola Sorrentina, istituiranno, in pianta organica, un ufficio dedicato al coordinamento generale del processo e alla gestione del Forum Civico. L'Ufficio A21 sarà responsabile della selezione dei cittadini che formeranno i gruppi di lavoro e di mantenere stretti contatti di collaborazione con organizzazioni e network nazionali ed internazionali che si occupano del medesimo processo. L'Ufficio gestirà inoltre la comunicazione delle informazioni e dei risultati, in collaborazione con il Responsabile ai Servizi della Comunicazione e predisporrà, in accordo con l'amministrazione comunale, il sito web dell'Agenda 21. Un tavolo di concertazione

preliminare in cui siederanno attori istituzionali e non, provvederà alla nomina di studiosi e conoscitori della realtà sorrentino amalfitana e del processo di attuazione di Agenda 21 Locale, che forniranno supporto metodologico nelle varie fasi di realizzazione del progetto, affiancando le Comunità nella scelta dei portatori di interessi facenti parte dei gruppi di lavoro. All'Ufficio sarà affiancata la società di consulenza il cui compito sarà quello di fornire supporto tecnico/scientifico. La società organizzerà il corso di formazione dei facilitatori, fornendo il supporto necessario per approfondire la conoscenza del territorio, definire ed aggiornare gli indicatori di sostenibilità e sviluppare gli scenari necessari all'applicazione della metodologia EASW. Tale lavoro si concluderà con la selezione di una rosa di candidati adatti a ricoprire il ruolo di facilitatore, quindi, a gestire i gruppi di lavoro. I facilitatori, che devono applicare la metodologia EASW nei gruppi di lavoro tematici, dovranno occuparsi di adattare la metodologia al processo Agenda 21 locale; di stabilire un network di cooperazione tra Enti, Istituti e singoli cittadini; raccogliere ed elaborare le informazioni di base relative alle tematiche da analizzare. Essi operano in stretta collaborazione con il Responsabile della Comunicazione che metterà al corrente l'opinione pubblica sull'Agenda 21, utilizzando i mezzi di comunicazione radiotelevisivi, quotidiani, settimanali, mensili, telematici. Questo ruolo verrà svolto in stretta collaborazione con i soggetti sopra citati. Rimane infine da sottolineare il fatto che durante tutto il processo la collaborazione e la disponibilità della cittadinanza sono di fondamentale importanza, sia per il corretto funzionamento dei gruppi di lavoro tematici - cuore della metodologia scelta - che per l'effettiva realizzazione dei risultati.

4.1 Dal Piano di azione ai piani operativi

Il processo di Agenda 21 sperimentale, conclude il suo percorso con la definizione del Piano d'Azione Locale. Questo Piano di Azione è il frutto di un intenso lavoro di tutti gli attori locali che sono stati coinvolti, i quali hanno proposto azioni che hanno l'obiettivo di contribuire al miglioramento delle condizioni ambientali, economiche e di vivibilità dei

territori interessati. Il Piano di Azione è quindi quello strumento che prova a realizzare la sintesi di tutto il lavoro svolto e a dimostrare come tutte le azioni siano interrelate tra di loro in una visione complessiva. Le azioni così definite, sono articolate in specifiche voci, relative alla modalità di attuazione, ai partner e soggetti promotori, agli indicatori che monitorano il raggiungimento dell'obiettivo e alle fonti di finanziamento potenzialmente utilizzabili (misure del POR, cofinanziamento ministeriale).

L'Agenda 21 Locale è un processo, ed in quanto tale non prevede un punto di arrivo, ma si sviluppa in diverse fasi. Con la presentazione del Piano di Azione locale si conclude una fase, e subito se ne avvia un'altra, quella di realizzazione del Piano Operativo. Il percorso verso il Piano Operativo ha come obiettivo principale quello di vedere la trasformazione delle azioni individuate in progetti esecutivi, pronti ad essere realizzati. In questa fase il lavoro del Forum ha, inoltre, l'obiettivo di armonizzare le azioni promosse dai diversi stakeholder, con le politiche per la sostenibilità messe in campo dall'amministrazione locale proponente. Questa è proprio la logica del Piano, cioè quella di definire un insieme di azioni e quindi di progetti che vadano ad incidere su specifiche problematiche in modo complessivo con più interventi coordinati e collegati tra di loro.

In questa fase, infine, un compito fondamentale dei componenti del Forum riguarda la definizione di indicatori di misurabilità delle azioni individuate. Andare a definire un sistema di indicatori significa anche valutare e verificare l'efficacia del processo di Agenda 21 locale, quantificandone il grado di condivisione e di partecipazione tra i "portatori di interessi" presenti sul territorio e la popolazione stessa.

Il modello maggiormente utilizzato è quello Pressione – Stato - Risposta (PRS) proposto dall'OCSE. Questo modello si basa su tre categorie di indicatori: quelli di pressione che servono in una fase di diagnostica, di stato per valutare la situazione di partenza, e quelli maggiormente rilevanti in una fase di monitoraggio, cioè di risposta per verificare l'efficacia delle azioni. La selezione degli indicatori non deve essere percepita come "tecnica", ma deve essere una scelta condivisa, con un importante contributo da parte dei tecnici, che va completato ed arricchito attraverso un confronto pubblico con il contributo

dei portatori di interessi presenti all'interno del Forum. Tutto questo può essere calato nella realtà nel progetto pilota dell'Agenda 21 locale per l'area PIT penisola sorrentina amalfitana.

Attivare un percorso che punti alla realizzazione di un Piano Operativo, potrebbe essere la strada da seguire per implementare il Piano d'azione, sia con azioni riguardanti altre tematiche, che con quelle più specifiche di ogni singola Amministrazione Comunale. Inoltre, intraprendere un percorso verso il Piano Operativo, significa continuare a lavorare per garantire la realizzazione delle Azioni individuate, attraverso la definizione di progetti e di indicatori di misurabilità di tutte le azioni individuate.

4.2 Piano delle attività

L'Ufficio operativo Agenda 21 presuppone l'articolazione delle seguenti attività:

- Redazione protocollo di intesa per l'attivazione dell'Ufficio operativo Agenda 21 locale, presso la sede della Comunità Montana Costa d'Amalfi a Tramonti. (1 incontro per 3 settimane)
- Selezione del personale
- Adeguamento opere murarie
- Apertura dell'Ufficio ed insediamento del personale
- selezione delle associazioni di cittadini che formeranno i gruppi di lavoro *
- raccolta informazioni e contatti (database) con organizzazioni e network nazionali ed internazionali che si occupano del medesimo processo.
- Costituzione di un archivio tematico
- comunicazione delle informazioni e dei risultati (brochure informative articoli quotidiani regionali e locali strumenti telematici)
- Distribuzione di un foglio periodico informativo sulle attività dell'Ufficio e sullo stato dell'arte
- costruzione, sviluppo e aggiornamento del sito web Agenda 21
- reclutamento società di consulenza che si occuperà:

1. Corso formazione facilitatori
2. Definizione ed aggiornamento degli indicatori di sostenibilità e sviluppo degli scenari necessari all'applicazione della metodologia EASW.
3. Selezione di una rosa di candidati adatti a ricoprire il ruolo di facilitatore

I *facilitatori* si occuperanno di:

1. applicazione metodologia EASW nei gruppi di lavoro tematici, e adattamento della metodologia al processo Agenda 21 locale;
2. istituzione di un network di cooperazione tra Enti, Istituti e singoli cittadini;
3. raccolta ed elaborazione le informazioni di base relative alle tematiche da analizzare.

- Convocazione dei partecipanti ai tavoli
- Attivazione tavoli tematici

A seguito della fase preparatoria, i tavoli tematici elaboreranno i Piani di Azione Locale e i relativi Piani Operativi. In questa fase l'ufficio coordinerà l'azione dei singoli tavoli settoriali e provvederà ad attività di front office rispetto alla cittadinanza e a chiunque fosse interessato ad acquisire informazioni sullo stato dell'arte. Le azioni concrete previste dai piani saranno la diretta conseguenza del confronto aperto nei forum, che individueranno i temi strategici del dibattito, definiranno gli obiettivi in termini di priorità e fisseranno le azioni concrete finalizzate al perseguimento dei medesimi. Nell'ambito di tali azioni saranno individuati i soggetti responsabili dell'attuazione dei progetti delle risorse finanziarie e degli strumenti di supporto.

4.3 Piano delle attività e progetto dei costi

Il Business plan è un documento nel quale il progetto imprenditoriale, per cui si cerca un finanziamento, viene sviluppato in termini di linguaggio aziendale. Il business plan esplicita in termini quantitativi gli obiettivi da raggiungere e la loro compatibilità con le risorse di cui l'impresa dispone o dovrebbe disporre.

E' un progetto dettagliato, che prende in esame tutte le aree di attività di un'impresa, ma le sue funzioni vanno oltre a quella di semplice biglietto da visita della società, per ottenere finanziamenti pubblici o privati.

Il business plan è quindi un progetto dettagliato che getta le fondamenta della nuova impresa e le garantisce maggiori probabilità di sopravvivenza.

Attività	Fonti di finanziamento	
Ristrutturazione locali	10.000 €	Fondi stanziati dal Ministero dell'Ambiente
		150000 €
Scrivanie	800 €	Fondi erogati dai comuni
Sedie	400 €	appartenenti alle
Computer	3000 €	Comunità Montane
Fotocopiatrice	400 €	
Stampante	200 €	
Mobile per archivio	500 €	
Attrezzature	5300 €	
Accesso a banche dati	3000 €	
Software applicativi	6000 €	
Brochure informative	8.000 €	
articoli quotidiani regionali e locali	60.000 €	
strumenti telematici	9000 €	
foglio informativo delle attività	1500 €	
Attività di pubblicizzazione	78.500 €	
Sito WEB Agenda 21	7.000 €	
Corso formazione e reclutamento facilitatori	5000 €	
altre attività (definizione e aggiornamento indicatori)	2000 €	
Consulenze	7000 €	
Attività facilitatori	36000 €	

spese materiali per l'allestimento dei tavoli tematici	5.000 €		
Direttore	26000 €		
2 operatori	26400 €		
1 responsabile comunicazione	15600 €		
spese per il personale dell'ufficio	68000 €		
energia elettrica	4800 €		
telefono	1500 €		
cancelleria	500 €		
spese varie	300 €		
spese per servizi	7100 €		
Totale	232.900 €	Totale	232.900 €

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha promosso due specifici bandi di co-finanziamento per Agenda 21 nel 2000 e nel 2002. I finanziamenti sono in costante aumento per questi programmi in Campania registrando un trend positivo. In particolare, la percentuale dei progetti campani su quelli nazionali passa dal 7% dell'anno 2000 al 13% del 2002.

Questo dato conferma ulteriormente come il bando del Ministero sia stato fondamentale per indirizzare le Amministrazioni lungo il percorso della sostenibilità locale e per promuovere ulteriormente il processo dell'Agenda 21 locale nelle regioni meridionali.

L'ultimo bando di co-finanziamento del 12 agosto 2002 promuove azioni ricadenti in una delle seguenti categorie di intervento:

- A) attivazione del processo di Agenda 21 locale
- B) attuazione e sviluppo del processo di Agenda 21 locale

In particolare per quanto concerne il punto A l'attivazione del processo prevede : Azioni di coinvolgimento degli attori locali, costituzione del forum permanente su Agenda 21 locale e selezioni dei temi da approfondire, redazione del rapporto sullo stato dell'ambiente. Per il punto B vengono previste le seguenti attività :Definizione del Piano di Azione locale, studio di prefattibilità delle azioni già individuate dal Piano di Azione locale, redazione di studi e linee guida per la messa a punto di strumenti per l'attuazione delle azioni di Piano.

Possono partecipare al bando i seguenti Enti:

- a. Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, secondo l'ultima rilevazione ISTAT 2000;
- b. Consorzi, associazioni ed unioni, costituiti unicamente da Comuni, con popolazione totale superiore a 10.000 abitanti, secondo l'ultima rilevazione ISTAT 2000;
- c. Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, secondo l'ultima rilevazione ISTAT 2000, situati nelle Regioni ad obiettivo 1;
- d. Consorzi, associazioni ed unioni, costituiti unicamente da Comuni, con popolazione totale superiore a 8.000 abitanti, secondo l'ultima rilevazione ISTAT 2000, situati nelle Regioni ad obiettivo 1;
- e. Province;
- f. Comunità Montane e Comunità isolate o di arcipelago;
- g. Enti di gestione delle aree protette inclusi nell'elenco ufficiale di cui all'art.5 comma 3 della legge n. 394/91.

Il Ministero concede il co-finanziamento per un unico progetto presentato e la quota a carico del Ministero stesso non può superare, per ogni categoria di intervento, il 70% del costo ammissibile del progetto o comunque la somma di Euro 150.000,00 per entrambe le categorie.

Le risorse disponibili per l'attuazione del provvedimento ammontano a € 13.089.080,00.

INDICE

Capitolo I

Il governo della complessità

Introduzione

1. Governance e sviluppo.....	pag. 1
2. New Public Management: un nuovo approccio alla gestione della cosa pubblica.....	3
3. La governance europea tra coesione sociale e ricerca dell'efficienza.....	5
4. Brevi considerazioni sulla riforma della Pubblica Amministrazione in Italia.....	9
4.1 La riforma del pubblico impiego.....	9
4.2 Il decentramento amministrativo.....	12
4.3 La riforma del Titolo V della Costituzione.....	13
5. Il modello reticolare	15

Capitolo II

Pratiche di Governance

<i>Introduzione</i>	pag.20
1. I documenti delle Istituzioni locali.....	pag.22
2. La programmazione negoziata.....	pag.24
Il programma Leader plus.....	pag.26
4. Il Progetto Integrato Rurale ambito Salerno 1 “Costiera Amalfitana Monti attari”.....	pag. 27
5. I Progetti Integrati Territoriali.....	pag.30
PIT Campania.....	pag.31
7. PIT penisola sorrentina-amalfitana.....	pag.36

Capitolo III

Analisi Territoriale

<i>Introduzione</i>	pag.39
1. Penisola sorrentina-amalfitana: incrocio di storia e cultura.....	pag.39
2. Accessibilità.....	pag.41
3.1 Analisi territoriale: struttura geomorfologia.....	pag.42
3.2. Ambiente.....	pag.45
3.3. La costa.....	pag.46
3.4. L'erosione costiera.....	pag.48
3.5. Le aree protette: esempio di biodiversità e serbatoio di opportunità.....	pag.53
3.6. La Riserva Marina Statale "Punta Campanella".....	pag.53
3.7. Il Parco Regionale Monti Lattari.....	pag.55
4. Il clima.....	pag.57
5. Analisi demografica.....	pag.58
6.1. Analisi economica.....	pag.62
6.2. Turismo.....	pag.66
7. Agricoltura.....	pag.81
8. Imprese.....	pag.84
9. Commercio e servizi alle imprese.....	pag.88
10. Il sistema amministrativo.....	pag.89
11. Strumenti di programmazione negoziata.....	pag.93
12. Il Piano urbanistico territoriale (PUT).....	pag.94
13. Analisi Field.....	pag.95
14. Analisi SWOT.....	pag.98

Capitolo IV

Idea Forza

1.L'idea complessa di ambiente come idea forza.....	pag.103
1.2.Lo sviluppo sostenibile da Stoccolma ad oggi.....	pag.107
1.3 L'Agenda 21 locale.....	pag.109
1.4 Articolazione del Processo.....	pag.110
1.5 Criticità riscontrate in Italia.....	pag.112
2. Dalla teoria alla pratica.....	pag.113
2.1 Caso Calvià.....	pag.114
2.2 Local Agenda 21 di Calvià.....	pag.117
2.3 Gli obiettivi della Local Agenda 21.....	pag.118
2.4 Le proposte della Local Agenda 21 a Calvià.....	pag.119
2.5 Risultati ottenuti.....	pag.120
2.6 L'esperienza in cifre.....	pag.121
2.7 La Spezia e le cinque Terre.....	pag.122
2.8 Il ruolo di Agenda 21 all'interno della pianificazione strategica.....	pag.126
3. Logical framework analysis.....	pag.128
3.1 analisi stakeholder.....	pag.130
3.2 analisi dei problemi e degli obiettivi.....	pag.131
3.3 Quadro logico.....	pag.134
4. Idea Progetto: ufficio operativo Agenda 21.....	pag.135
4.1 Dal piano di azione ai piani operativi.....	pag.140
4.2 Piano delle attività.....	pag.142
4.3 Piano delle attività e progetto dei costi.....	pag.144
Allegato 1 cronogramma delle attività	