

LA PROVINCIA DI CASERTA: PROPOSTE PER UN PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO TURISTICO

Claudia DE BIASE,¹ Astrid PELLICANO²

SOMMARIO

Oggetto del contributo è la individuazione di un piano strategico per il rilancio del turismo in provincia di Caserta, un'area costituita da 104 comuni per 910mila abitanti, di cui 23 appartenenti alla conurbazione intorno alla città capoluogo di una provincia, in parte coincidente con l'Antica Campania Felix. Il ricco patrimonio archeologico, storico artistico e paesaggistico non riesce ad attrarre turismo e, quindi, non riesce a rappresentare il fulcro dell'economia. Di fronte alla complessità di gestione del grande sistema territoriale casertano, in cui il settore turistico è debole e le condizioni ambientali sono ancora sfavorevoli all'ospitalità organizzata, si impone la necessità di un governo del territorio a regia strategica in grado di promuovere lo sviluppo, guardando al locale e al globale insieme, e soprattutto alle motivazioni della domanda.

¹ Claudia de Biase, Ricercatore di Tecnica e Pianificazione urbanistica (SSD ICAR 20), Dipartimento di Cultura del Progetto, Facoltà di Architettura, Seconda Università degli Studi di Napoli, via S. Lorenzo, abbazia di San Lorenzo ad Septimum, 81031, Aversa (CE), Tel. 081/5010829, e-mail: claudia.debiase@unina2.it.

² Astrid Pellicano, Ricercatore di Geografia Politica ed Economica (SSD M-GGR/02), Dipartimento di Studio delle Componenti Culturali del Territorio, Seconda Università degli Studi di Napoli, piazza San Francesco, Complesso San Francesco, 81055, Santa Maria Capua Vetere (CE), e-mail: astrid.pellicano@unina2.it.

1. Introduzione³

Oggetto del contributo è l'individuazione di un piano strategico per il rilancio del turismo in provincia di Caserta (104 comuni per 910mila abitanti), con particolare riferimento al comprensorio urbanizzato adagiato sul vecchio tracciato della Statale Appia (da Capua a Maddaloni), racchiuso dai monti Tifatini e dal Fiume Volturno e costituito da 23 comuni. Si tratta della cosiddetta Conurbazione Casertana, (che coincide con il STS D4 e in parte con gli STS C6 e F1 del PTR), la cui definizione "istituzionale" è racchiusa nel protocollo d'intesa sottoscritto dai soggetti interessati al "Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territori". Nel suddetto documento, la conurbazione è identificata come "un ambito territoriale intercomunale individuato sulla base di omogenee caratteristiche fisiche, morfologiche, culturali e produttive ... [esso]... si estende dai margini della grande periferia napoletana fino alla città continua casertana racchiusa dai monti Tifatini e dal Fiume Volturno per arrivare sino alla costa domiziana" (PRUSST, *Relazione Generale*, 1999).

Il paesaggio naturale e il ricco patrimonio archeologico, storico artistico e identitario, che caratterizzano la Provincia e la conurbazione, ancora oggi non riescono ad attrarre turismo e, quindi, a rappresentare il fulcro dell'economia, come è confermato dai dati statistici, relativi all'offerta e al movimento turistico (1971-2010). Dall'analisi si rileva, infatti, un aumento della ricettività alberghiera ed extralberghiera e dei flussi (movimento complessivo, flussi rivolti verso le strutture complementari), ma si tratta, tuttavia, di valori ancora bassi che dimostrano l'inesistenza di un'offerta in grado di incentivare il turismo stanziale (Pellicano, 2004a, p. 567-578). La scarsa presenza di *milieux* turistici e, in alcuni casi, anche di tipo territoriale, chiarisce questa tendenza; l'insufficienza di servizi locali e le condizioni ambientali precarie sono tutti elementi che disincentivano la permanenza nella provincia.

Di fronte alla complessità di gestione del grande sistema territoriale casertano, si palesa la necessità di una pianificazione territoriale programmata attraverso l'utilizzo degli strumenti strategici (POR, PIT, ecc). L'obiettivo è la creazione di un sistema di comunicazione e di logistica che presenti i siti turistici in modo integrato e sinergico; la realizzazione di strutture, infrastrutture e servizi per diversificare la destinazione d'uso e massimizzare la fruibilità; l'istituzione di un modello organizzativo gestionale efficiente ed efficace basato sul partenariato pubblico-privato. S'impone, pertanto, un cambiamento di direzione nella gestione del ricco patrimonio, nell'ottica di un governo complessivo del territorio.

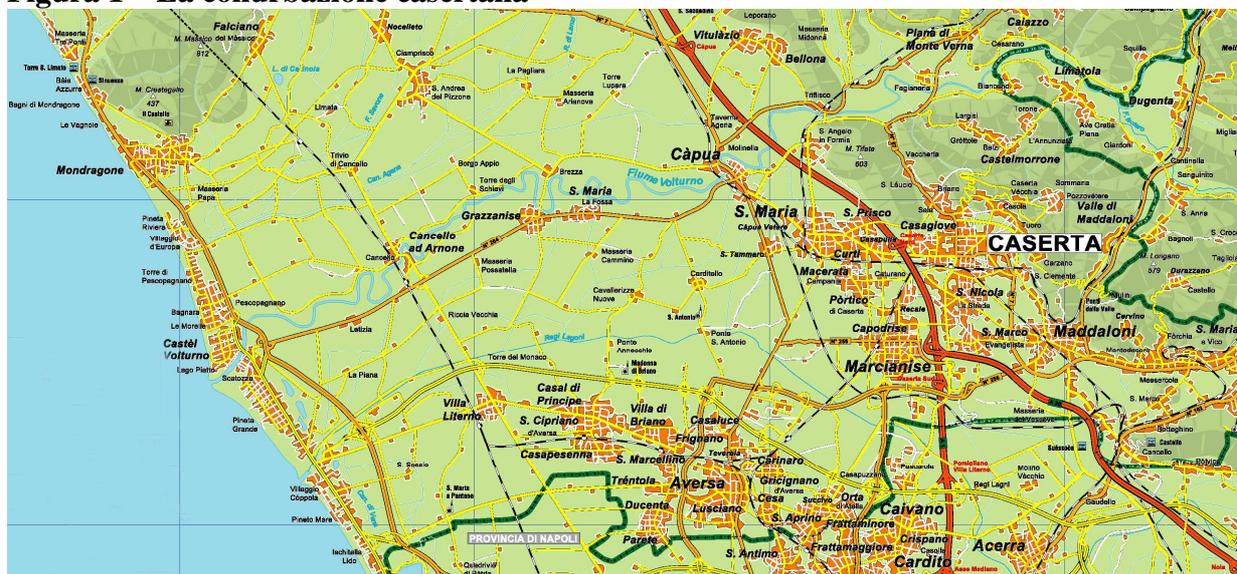
Su questa premessa, lo studio si articola in due parti: una prima dedicata allo studio delle bellezze paesaggistiche e dei beni culturali, cui fa seguito un'indagine dettagliata dell'offerta e dei flussi turistici (Ept e Istat 1971-2010); una seconda parte espone il quadro della programmazione regionale ed europea (POR, PIT, ecc), con un accenno agli strumenti di governo del territorio esistenti nella provincia.

³ La Dott.ssa Astrid Pellicano è autrice dei paragrafi: 1. Introduzione, 2. La provincia di Caserta e il suo paesaggio, 3. Il turismo e la fruizione dei beni culturali; la Dott.ssa Claudia de Biase è autrice dei paragrafi: 4. Le politiche per il turismo in Campania, 5. Gli strumenti della programmazione turistica, 6. Le strategie future.

2. La provincia di Caserta e il suo paesaggio

La provincia di Caserta come oggi la conosciamo è stata istituita nel 1945 recuperando una parte della più nota “Terra di Lavoro” stravolta nei suoi limiti amministrativi diverse volte a partire dall’unificazione e soppressa durante il fascismo.

Figura 1 – La conurbazione casertana



Confina a nord-ovest con il Lazio (province di Latina e Frosinone, appartenute fino al 1927), a nord con il Molise (province di Campobasso e Isernia), a est con la provincia di Benevento, a sud con quella di Napoli (a cui ha ceduto l’agro nolano) e ad ovest con il Mar Tirreno. Si estende su 2.639 kmq per 910mila abitanti (2010), con una densità di 344 ab./kmq. Si compone di 104 comuni (il 46,2 % sono rurali), ma l’area con il maggior numero di residenti e la più alta densità abitativa è quella fascia denominata “Conurbazione casertana” che comprende 23 comuni⁴ e si dispiega sulla direttrice Maddaloni-Capua, tra le SS Appia e Domitiana. Quest’area, sulla base delle indicazioni contenute nella proposta di Piano Territoriale Regionale (PTR) è stata delineata come un “Sistema Territoriale di Sviluppo” - STS D4 allargato anche ai Comuni a ridosso con la Provincia di Benevento, appartenenti al “Sistema Urbano Caserta e Antica Capua” - STS D4 del PTR (S. Maria a Vico, Valle di Maddaloni, Arienzo, Cervino, S. Felice a Canello e Castel Morrone)⁵. Ciò per favorire la ricerca di forme sempre più efficaci di organizzazione delle politiche di sviluppo locale su base comprensoriale per il perseguimento di obiettivi comuni (partenariato istituzionale ed economico- sociale) (Ecosfera, 2007).

⁴ Caserta, Cancellara ed Arnone, Capodrise, Capua, Castelvoturno, Casagiove, Casapulla, Curti, Grazzanise, Macerata Campania, Maddaloni, Marcanise, Mondragone, Portico di Caserta, Recale, San Marco Evangelista, San Nicola La Strada, San Prisco, San Tammara, Santa Maria Capua Vetere, S. Maria la Fossa, Vitulazio.

⁵ Se si osserva bene ricade in parte anche in altri due STS: C6 (Pianura interna casertana) ed F1 (Litorale Domitio). E’ bene precisare che questi sistemi sono aperti per favorire la cooperazione in azioni di comune interesse.

Fisicamente la Provincia si caratterizza per un paesaggio con un'orografia fortemente eterogenea e suggestiva: a partire da nord si delineano gli Appennini, in particolare il massiccio del Matese⁶, il Monte Santa Croce (originatosi da un cono spento del vulcano Roccamonfina), i monti Tifatini (ai cui piedi sorge il capoluogo Caserta) e nella parte interna, il Monte Maggiore, tutti carsici, ricchi di acque, anche termali e minerali, di grotte e di laghi di montagna, doline, inghiottitoi e altre tracce dell'azione meccanica e chimica dell'acqua meteorica (Ruocco, 1976b). Seguono diverse colline e un'ampia fascia pianeggiante, attraversata al centro dal fiume Volturno, che si divide in due zone di diversa natura geologica: la pianura aversana, con al centro Aversa, di origine vulcanica (che ha regalato fertilità ai terreni) e la pianura del Volturno, alluvionale, sul cui terreno, in gran parte bonificato durante il fascismo, si è sviluppato l'allevamento semibrado bufalino per la produzione della "mozzarella di bufala"⁷. Grazie alla natura vulcanica e alluvionale dei suoi terreni vanta una fascia costiera bassa e sabbiosa, percorsa dalla SS. Domitiana, meglio conosciuta come "Litorale domitio": un susseguirsi di spiagge (dal Garigliano alla foce del Volturno) con retroterra a pineta (bonificato e rimboschito dall'800 a pino marittimo e pino domestico) e note località turistico-balneari della Regione (Baia Domizia, Mondragone, Castelvoltorno⁸, Villaggio Coppola⁹), purtroppo fortemente urbanizzate e deturpate dall'abusivismo edilizio (Abignente, 1978; Caiazza, 1997, Mazzetti, *cit.*, 2006).

Numerosi corsi d'acqua solcano il territorio casertano: oltre al fiume Volturno e al Garigliano, che segna buona parte del confine provinciale con il Lazio, si ricordano i Regi Lagni, l'Agnena (artificiali), il Savone e il Lete. Sviluppata è anche la rete idrografica sotterranea, soprattutto nel massiccio del Matese (ricco di vasti bacini senza deflusso superficiale); non mancano bacini lacustri naturali e artificiali (laghi del Matese, di Carinola, di Letino, di Gallo). Vi sono 541 sorgenti¹⁰, censite negli anni '40-'50 del secolo scorso dal Servizio Idrografico del Ministero dei Lavori Pubblici, in particolare presso il Matese quelle del gruppo "Lete" e alla base del Monte Maggiore quelle del gruppo "Ferrarelle" (TCI, 1975). Le caratteristiche geomorfologiche e climatiche favoriscono lo sviluppo di una vegetazione molto varia, composta da macchia mediterranea lungo il litorale e nelle aree pianeggianti, leccete, boschi di roverelle, carpini e ornielli nel subappennino, castagneti sui suoli vulcanici,

⁶ Il Matese è composto da montagne di relativa altezza, comunque le più alte della Campania, che condivide con il Molise.

⁷ Si ricorda che la mozzarella di bufala campana ha ricevuto i marchi DOC (con DPCM 10 maggio 1993 e modifiche con regolam. CEE 510/2006) e DOP (con regolam. CEE 1107/1996 e 628/2008) e, cosa non da poco, per la produzione, nel 2008, è partito il "Patto formativo locale della filiera bufalina" sottoscritto dalla Confindustria Caserta, dal Comune di Caserta, dalla Seconda Università di Napoli e dal Consorzio di Tutela mozzarella di bufala DOP.

⁸ Un tempo ricca di ville della borghesia napoletana e casertana ed oggi territorio colonizzato da immigrati africani.

⁹ E' sede di un clamoroso episodio di selvaggia urbanizzazione costiera negli anni 70, ma ora in fase di ristrutturazione con criteri di maggior compatibilità ambientale (Mazzetti, 2006).

¹⁰ Sono 1.686 se consideriamo Terra di Lavoro come era fino al suo smembramento (Ministero LL.PP., 1942).

faggete in alta montagna e vegetazione acquatica e palustre (pioppeti) lungo le rive del Volturno e degli altri corsi d'acqua (Ruocco, 1957a).

Il paesaggio della Provincia è anche quello umano caratterizzato da una complessa diversità paesistica, che trova unità solo nel segno lasciato dalle diverse dominazioni che si sono succedute nel corso dei secoli e dalle differenti comunità che hanno lasciato i loro manufatti culturali, oggi parte integrante, anche se non preponderante per effetto delle stratificazioni e della struttura del paesaggio fisico e culturale del Mezzogiorno. È da un lato il paesaggio delle aree montane, che riflette la difficoltà di impostare un'economia agricola ricca e soddisfacente con piccoli insediamenti “di pendio” legati alle asperità del terreno e borghi abitati, chiusi e arroccati sulle cime; dall'altro, l'ambiente meno ostile delle zone collinari e piane (che ha permesso lo sviluppo di un'agricoltura varia e un modello abitativo con più possibilità di evoluzione), con le medie e grandi masserie che riflettono un'economia legata all'allevamento basato sulle mandrie bufaline, fino al paesaggio contemporaneo, profondamente trasformato dall'avvento dell'urbanizzazione e dell'industrializzazione (Villani, 1990). E' un misto di città antiche e moderne che vanno mescolandosi in un *continuum* urbanizzato che ne sta mortificando l'identità storica: il nucleo centrale è riconoscibile nel centro storico, che struttura i segni delle permanenze delle istituzioni nel tempo, religiose, universitarie, amministrative o militari, dalle quali trae identità; la città moderna si espande oltre le mura lungo il reticolo di strade che si intersecano e dove ha luogo un'intensa e significativa attività economica, con diffusa presenza della piccola impresa, dell'artigianato e del commercio specializzato. Inframmezzati le tracce e i mille segni che la Storia ha sedimentato. Tra questi, di particolare rilevanza e più visitati (come vedremo più avanti) i “siti reali”: la *Reggia di Caserta*, capolavoro del Vanvitelli, con il *Parco* e il *Giardino Inglese*, che costituisce un complesso di valore universale tale da essere stato inserito nel 1997 nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità redatto dall'UNESCO, insieme con il *Bosco di S. Silvestro*, il percorso dell'*acquedotto Carolino* (lungo 27 Km nella valle di Maddaloni)¹¹, e il *Belvedere di San Leucio*; quest'ultimo, situato a 3 km da Caserta, già riserva di caccia e residenza secondaria dei Borbone, assunse l'attuale sistemazione ad opera dell'architetto Patturelli, che lo trasformò in un campo di sperimentazione tecnologica, urbanistica e sociale. In particolare, il centro fu destinato alla produzione serica. Il percorso di visita al Museo del Belvedere comprende: l'appartamento reale, un settore dedicato all'archeologia industriale, il museo della seta, i giardini del Belvedere e la Casa del tessitore. Ancora *Carditello*, a sud di Capua, vero e proprio “casino reale”, dove Ferdinando attivò un'azienda agricola per l'allevamento bovino e bufalino di razza. L'intero complesso (realizzato dal Collecini con la supervisione del Vanvitelli) è costituito da una palazzina centrale di due piani e da diversi corpi di fabbrica con due profondi androni. Non può non

¹¹ Un *Castello* normanno (fatto edificare da Ruggiero II) si trova nel comune omonimo, su una propaggine del Monte Tifata e si articola in diversi nuclei che degradano verso l'abitato, dove è il *Museo Archeologico dell'“Antica Calabria”* a Palazzo Carafa.

inserirsi in questo contesto il *Borgo medievale di Casertavecchia*, a 10 km da Caserta, che conserva integre la suggestione e l'atmosfera medievali.

La Provincia (in particolare la Conurbazione) è ricchissima di vestigia archeologiche, prettamente romane, di castelli medievali e siti monastici: l'*Anfiteatro campano* situato nel comune di Santa Maria Capua Vetere (l'antica città di Capua - Pellicano, 2006b, 436-439), che venne edificato sotto Nerva e Traiano (96-117 d.C.); ad Adriano (117-138 d.C.) si deve l'inserimento delle statue, del colonnato e dei plutei. La città ospita anche un *Mitreo* del III secolo¹² e un arco onorario detto "Arco Felice" o "Arco di Capua" a tre arcate in mattoni del I sec. d.C.. Il *Museo provinciale campano*, situato nello storico palazzo Antignano di Capua¹³, offre un interessante patrimonio di testimonianze archeologiche e medievali (volumi a stampa, manoscritti, pergamene, carte geografiche e stampe - circa 70.000) e importanti collezioni, fra le quali quella delle "*Matres Matute*"¹⁴. Completa, il *Borgo di Sant'Angelo in Formis*, frazione di Capua, distante circa 4 km a nord-ovest del capoluogo comunale, alle falde del monte Tifata, con l'omonima basilica-proto abbazia benedettina del 1073, in stile bizantino, ideata dall'abate di Cassino, Desiderio.

Proseguendo verso nord, il *Castello aragonese* in tufo grigio con torre perimetrale cilindrica (forse costruito sul sito di un castello longobardo) con la *Grotta dei Santi* (poco distante, praticata nel tufo, a colpi di piccone, da alcuni monaci di San Basilio, sfuggiti alla persecuzione degli iconoclasti) e la *Grotta delle Formelle* (anch'essa scavata nel tufo e con pitture parietali del X e XI sec.) nel comune di Calvi Risorta (l'antica *Cales*), dove vi è una *Cattedrale Romanica* dell'XI sec., la cui architettura richiama sia quella benedettina di Cassino, sia quella arabo-sicula di Amalfi. Un *Castello* (di impianto longobardo e normanno) ancora a Teano, in prossimità del quale vi è il Museo Archeologico "*Teanum Sidicinum*" inaugurato nel 2001 nel complesso monumentale gotico del "Loggione (o Cavallerizza)" del XIV secolo della famiglia Marzano. Lungo la strada che dalla rocca scende in direzione nord-sud vi è un *Teatro romano* (con annesso Tempio di Apollo) costruito su volte del I secolo a.C. in opera reticolata e ampliato sotto Settimio Severo in laterizio alla fine del II secolo d.C. Poco lontano vi è il tempio extra urbano "di Loreto" del VI sec. a.C., ricostruito nel II sec. a.C. su una serie di terrazze digradanti verso il fiume.

Numerosi monumenti storici e reperti archeologici costellano il "Litorale dominio": il *Ponte romano*, il *Castello*, il *Borgo San Castrese* e diverse chiese del '600/'700 a Castel Volturno; a Mondragone, l'*Anfiteatro*, il *Palazzo Ducale* (in fase di restauro dal 2004), i ruderi della "*Rocca Petrina*", un *Antiquarium* civico con reperti di epoca protostorica, ellenistico-romana e medioevale, provenienti da tutto l'*ager Falernus* (territorio tra il M.

¹² E' una cripta con pavimento in cocciopesto e volta a botte, scoperta nel 1992 a 4 mt sotto il livello stradale. Sulle pareti vi è la rappresentazione pittorica delle cerimonie di iniziazione del culto del Dio persiano Mitra.

¹³ E' uno dei più interessanti esempi di arte catalana in Italia. Ha un portale tricuspido.

¹⁴ Si tratta di circa 200 statue votive in tufo raffiguranti donne che sorreggono tra le braccia neonati in fasce; le più antiche risalgono al VI-VII secolo a.C. e testimoniano un'antichissima religiosità incentrata nel rituale della maternità.

Mássico e il Volturno), il *Museo Archeologico “Biagio Greco”* dove si può ammirare la “Venere Sinuessana”¹⁵, nonché *ruderi termali* in località Casino di Tranzo-Bagni Sulfurei e la *città sommersa di Sinuessa*, nella frazione Le Vagnole, sommersa in seguito al bradisismo¹⁶.

3. Il turismo e la fruizione dei beni culturali

Caserta è una realtà provinciale che ha da sempre cercato di puntare al turismo per favorire il suo sviluppo, sin dall’epoca romana sfruttando le acque termali, ma con scarsi risultati. Non è riuscita a ben sfruttare le sue bellezze paesaggistiche naturali e ancor meno il ricco e variegato patrimonio storico artistico e identitario.

Attraverso uno spaccato quantitativo dell’offerta turistica e della domanda che verso di essa si muove, cercheremo di individuare da un lato i casi di eccellenza da consolidare e dall’altro le carenze e le lacune che limitano le potenzialità di questa Provincia che potrebbe diventare a forte vocazione turistica.

Tabella 1 - Strutture ricettive alberghiere 1971-2009

	4 stelle	3 stelle	2 stelle	1 stella	Tot. Num.	Letti	Camere	Bagni
1971					81	1.741	3.188	1.418
1981					81	2.606	4.946	2.360
1991	11	41	22	5	79	3.158	6.265	3.055
2001	14	42	16	3	75	5.741	2.935	2.960
2005	14	51	12	2	79	7.252	3.339	3.530
2006	15	53	11	1	80	8.444	3.783	3.837
2007	16	57	11	1	85	8.917	4.035	4.078
2008	17	62	11	1	91	9.203	4.167	4.214
2009	16	58	16	1	91	8.689	3.958	3.969

Fonte: ns. elaborazione su dati Ept e Istat

Dall’analisi dei dati incrociati dell’Ente Provinciale del Turismo e dell’Istat¹⁷ relativi all’ultimo cinquantennio emerge che la ricettività alberghiera è aumentata passando da 81 strutture per 1.741 posti letto (pl.) registrate nel 1971 a 91 per 8.689 pl. nel 2009. L’andamento non è però stato costante, mostrando oscillazioni nei vari decenni, in particolare un decremento nel numero tra il 1981 e il 2001 (da 81 a 75) cui ha corrisposto un aumento di posti letto. Tale fenomeno testimonia il progressivo processo di riqualificazione delle

¹⁵ E’ una statua in marmo pario ritrovata nel 1911 in una villa appartenuta forse al grande Marco Tullio Cicerone e attribuita a Prassitele, sommo scultore greco del IV secolo a.C, che raffigura una donna (acefala e priva degli arti superiori) uscita dal bagno, sulla spiaggia, nell’atto di asciugarsi, trattenendo il lenzuolo sui femori.

¹⁶ I suoi resti consistono in un acquedotto e nei ruderi di un edificio, di un arco, di alcuni pavimenti e di vari sepolcri (Bertarelli, 1928). Era la vecchia colonia romana famosa per il porto commerciale e le terme.

¹⁷ Va precisato che gli ultimi dati relativi all’offerta ricettiva si fermano al 2009, quelli relativi ai flussi arrivano al 2010; i dati della fruizione dei beni culturali non oltrepassano il 2006. Questo non impedisce di comprendere l’andamento del settore sia dal punto di vista della domanda che dell’offerta, pur considerando la non esaustività e la non completa fornitura dei dati di riferimento.

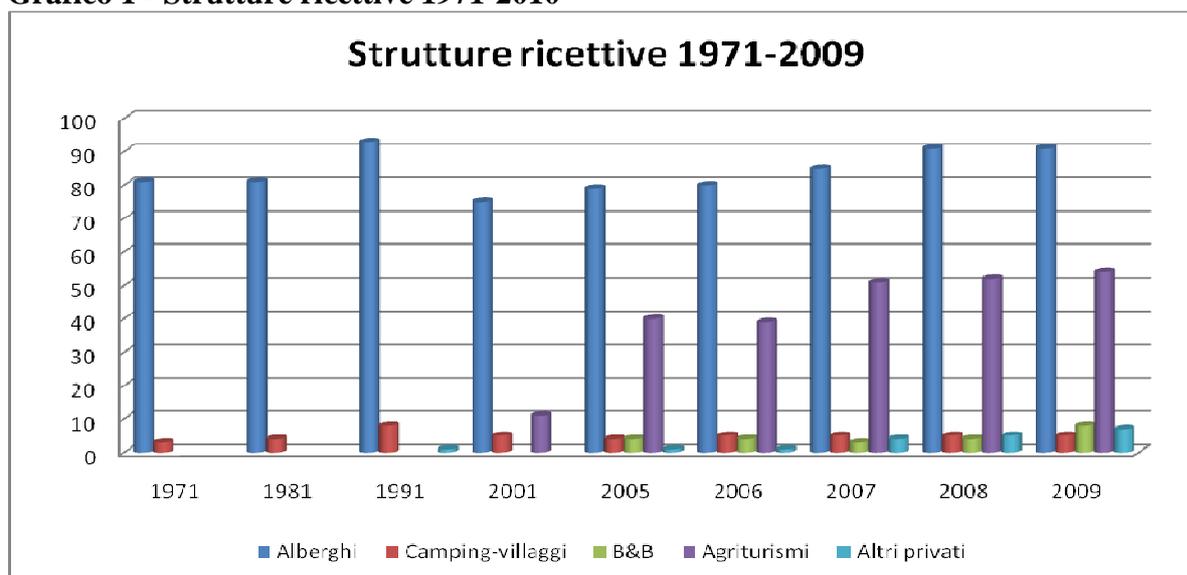
strutture, confermato anche da un aumento di esercizi a tre e quattro stelle (*) e da una riduzione di quelli a una e due stelle (cfr. tabella 1 e grafico 1).

Tabella 2 - Strutture ricettive extralberghiere 1971-2010

	Camping e villaggi		Bad and Brekfast		Agriturismo		Alloggi Privati /Altri Esercizi		TOTALE	
	N.	Letti	N.	Letti	N	Letti	N.	Letti	N.	Letti
1971	3	5.156							3	5.156
1981	4	5.556							4	5.556
1991	8	5.888					1	98	9	5.986
2001	5	6.157			11	160			16	6.317
2005	4	5.603	4	20	40	454	1	163	49	6.240
2006	5	5.636	4	20	39	466	1	99	49	6.221
2007	5	5.636	3	21	51	559	4	147	63	6.363
2008	5	5.636	4	42	52	569	5	137	66	6.384
2009	5	5.636	8	66	54	579	7	75	74	6.356

Fonte: ns. elaborazione su dati Ept e Istat

Grafico 1 - Strutture ricettive 1971-2010



Si è ampliata e diversificata a partire dal 2001¹⁸ anche l'offerta extralberghiera contando 5 strutture corrispondenti alla categoria camping-villaggi turistici per oltre 5.000 pl. al 2009, 7 esercizi privati per 75 pl., 54 agriturismi per 579 pl. e 8 bed and breakfast per 66 pl. (cfr. tabella 2 e grafico 1).

Ad influire positivamente sullo sviluppo delle tipologie ricettive di tipo rurale, l'istituzione dei 2 Parchi Regionali (Matese e Roccamonfina-Foce Garigliano), delle 2 Riserve Naturali Regionali (Foce Volturno-Costa di Licola e Lago Falciano, oasi WWF), della Riserva Statale di sabbia alluvionale (Castel Volturno) e dell'Oasi Bosco di San Silvestro a Caserta (con il

¹⁸ Dai dati Istat emerge che la Provincia ha una SAU pari a 88.130 ha (pari al 33% della superficie territoriale) e una superficie forestale di 73.312 ha (pari al 27,8% della superficie territoriale).

centro di recupero animali selvatici) dopo l’emanazione della LR 33/1993 (riconducibile alla LQ 394/1991 sulle aree protette) per tutelare e riqualificare le aree di interesse ambientale e per porre rimedio al degrado e alle manomissioni, in particolare all’abusivismo edilizio incontrollato lungo la costa, all’inquinamento dei suoli anche per discariche “abusive”, allo sfruttamento delle cave.

Tra i comuni si distinguono per offerta ricettiva Caserta, Mondragone e Castel Volturno, tutti rientranti nell’ambito della “Conurbazione casertana”. Il primo conta 16 strutture alberghiere (di cui 5 a 4*, 8 a 3* e 3 a 2*) con 1.479 (di cui 1.127 in alberghi a 4*) posti letto (il 17% dei posti letto della Provincia). Castel Volturno presenta l’incidenza più significativa in termini di offerta ricettiva, con 17 strutture alberghiere (di cui 2 a 4*, 13 a 3* e 2 a 2*) e 1.305 (di cui 424 in alberghi a 4*) posti letto (il 33% dei posti letto della provincia di Caserta), e 3 residenze turistico-alberghiere per 1.380 pl. Mondragone si caratterizza per 7 alberghi a tre stelle e 486 pl. (Ept e Istat 2009); di questi 1 è termale con acque solfuree ad alto tasso solfidometrico, 151° e una termalità di 52°. In questi ultimi 10 anni tutti e tre i comuni hanno registrato variazioni verso l’alto e verso il basso. In particolare è cresciuto il capoluogo passando da 9 strutture alberghiere per 523 pl. al 2001 a 11 alberghi per 557 pl. al 2005, con un incremento di quelli a 4 stelle. All’opposto ha registrato contrazioni generalizzate Castel Volturno passando da 18 strutture per 1.634 pl. al 2001 a 17 strutture per 1.519 pl. al 2005; è cresciuto di una unità alberghiera Mondragone e di posti letto rispetto al 2001, ma non al 2005: da 442 a 622 pl. (Ept e Istat, varie annualità).

Rispetto a 40 anni fa si riscontra in totale per tutta la Provincia un aumento di circa 7.000 posti letto in esercizi alberghieri e di oltre 1.200 in esercizi extra alberghieri, dove vi è stato anche un incremento di strutture. È da evidenziare, però, fino al 2008 una riduzione nel numero di strutture relative alle categorie più basse (esercizi a 2* e a 1*) ed un aumento di quelle elevate (4* e 3*); nel 2009 una inversione di tendenza con un incremento di 5 strutture a 2*, cui fa riscontro un calo di 1 a 4* e 4 a 3*. Per quanto riguarda il livello dell’offerta ricettiva, oltre il 40% delle strutture è contraddistinto da alberghi a 3 stelle, mentre mancano le cinque stelle; 2 e 4 stelle si equivalgono. Per le extralberghiere, il contributo maggiore è dato dagli alloggi agrituristici, seguiti dai bed and breakfast, quanto a strutture, e dai camping-villaggi per i posti letto, che si sono arricchiti anche di strutture complementari come campi da tennis e piscine. Questa incidenza è un indicatore della stagionalità estiva dei flussi. Tale offerta risulta minima, se rapportata a quella delle altre province campane, confermando la debolezza del settore turistico (Unioncamere, 1997).

Per ciò che concerne i flussi l’Ept e l’Istat hanno evidenziato per il 2010 un numero di arrivi pari a 256.408, con una permanenza media di 2,7 giorni. Rispetto al 1971 si è quasi triplicato il numero degli arrivi complessivi e sestuplicato quello delle presenze, ciò è da imputare prevalentemente alla componente italiana. Va precisato che la variazione per gli anni 1971-2010 è pari a circa il 190% per gli arrivi e il 594% per le presenze. L’analisi dei dati

evidenzia un aumento notevole da attribuire agli stranieri per il decennio 1981-91, oscillazioni verso l'alto e verso il basso nell'ultimo quinquennio (cfr. tabella 3 e grafico 2).

Tabella 3 - Flussi turistici negli esercizi alberghieri (1971-2010)

	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		Permanenza media		
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Italiani	Stranieri	Totale
1971	73.267	197.510	16.022	73.053	88.978	100.162	2,9	4,9	1,1
1981	112.948	304.259	11.650	64.666	124.598	368.925	2,7	5,6	3,0
1991	135.786	308.682	28.895	110.604	164.681	419.266	2,3	3,8	2,5
2001	126.720	325.872	41.171	206.791	167.891	532.663	2,6	5,0	3,2
2005	114.170	399.806	29.521	136.364	143.691	536.170	3,5	4,6	3,7
2006	93.620	358.082	31.805	141.872	125.425	499.954	3,8	4,5	4,0
2007	124.811	373.229	37.904	168.580	162.715	541.809	3,0	4,4	3,3
2008	204.627	568.750	49.204	207.777	253.831	776.527	2,8	4,2	3,1
2009	200.792	490.634	41.205	170.513	241.997	661.147	2,4	4,1	2,7
2010	214.133	524.404	42.275	170.484	256.408	694.888	2,4	4,0	2,7

Fonte: ns. elaborazione su dati Ept e Istat

Il comparto extralberghiero mostra un incremento degli arrivi in 40 anni del 78% e del 22% di presenze. In particolare si sottolinea l'aumento della componente italiana (465% e 316%) cui fanno da contraltare i decrementi del cluster straniero. Complessivamente il settore extralberghiero registra quasi 330.000 presenze al 2010 e una permanenza media di oltre 7 giorni. Va da se che l'andamento non è stato sempre costante in salita (cfr. tabella 4): ciò che emerge in modo evidente è il calo in entrambe le categorie di accoglienza per il periodo 2008-2009, a cui si contrappone un lieve aumento nel biennio successivo, a testimoniare sicuramente una ripresa generalizzata del turismo, forse effetto del lento ma avviato risveglio economico globale e in particolare dell'interesse verso forme di turismo culturale alternative, come gli itinerari eno-gastronomici. Non da trascurare l'avvio dell'allargamento della stagionalità turistica e la diversificazione dell'offerta ricettiva, che infatti testimonia la scelta dei turisti verso le strutture extralberghiere, dove le giornate di presenza si attestano a 7 contro i 2-3 delle alberghiere. La componente straniera è quella che permane più a lungo (4 giorni rispetto ai 2,4 degli italiani), attratta in particolare dalla Reggia con il suo giardino, che ad oggi raccolgono il 15% dei visitatori dell'intera Regione (cfr. tabelle 3-4). Si tratta però di dati particolarmente contenuti rispetto alle dimensioni della Provincia, che evidenziano, come anticipato, la limitata capacità del territorio di attrarre turisti nonostante la presenza degli altri siti culturali di rilievo summenzionati (cfr. paragrafo 2).

Nell'ambito dei flussi, esaminando il turismo secondo le motivazioni: balneare, culturale, enogastronomico, benessere, beni naturali, prevale la tradizionale scelta di vacanza estiva sul litorale: il turismo balneare rappresenta una quota oscillante intorno al 60%, seguito da quello culturale con il 25%. Comunque, sono maggiormente richieste quelle località sul mare che offrono attrattive di tipo storico-artistico, archeologico e architettonico (CCIAA Caserta, 2005). Pur se si registrano cenni di crescita, non è ancora rilevante il turismo legato alla

fruizione dei parchi naturali, delle aree protette e dei beni ambientali in genere, a causa probabilmente dell'incapacità di gestione e tutela, e di un'assente pubblicità dei siti che lascia moltissime località fuori dai percorsi turistici e sconosciute. Attualmente per la provincia di Caserta esiste solo una guida alle strutture di ospitalità la cui qualità, pensando alla crescente domanda di turismo, è particolarmente lacunosa e non certo esaustiva rispetto alle più varie esigenze.

Grafico 2 – Flussi turistici negli esercizi alberghieri 1971-2010

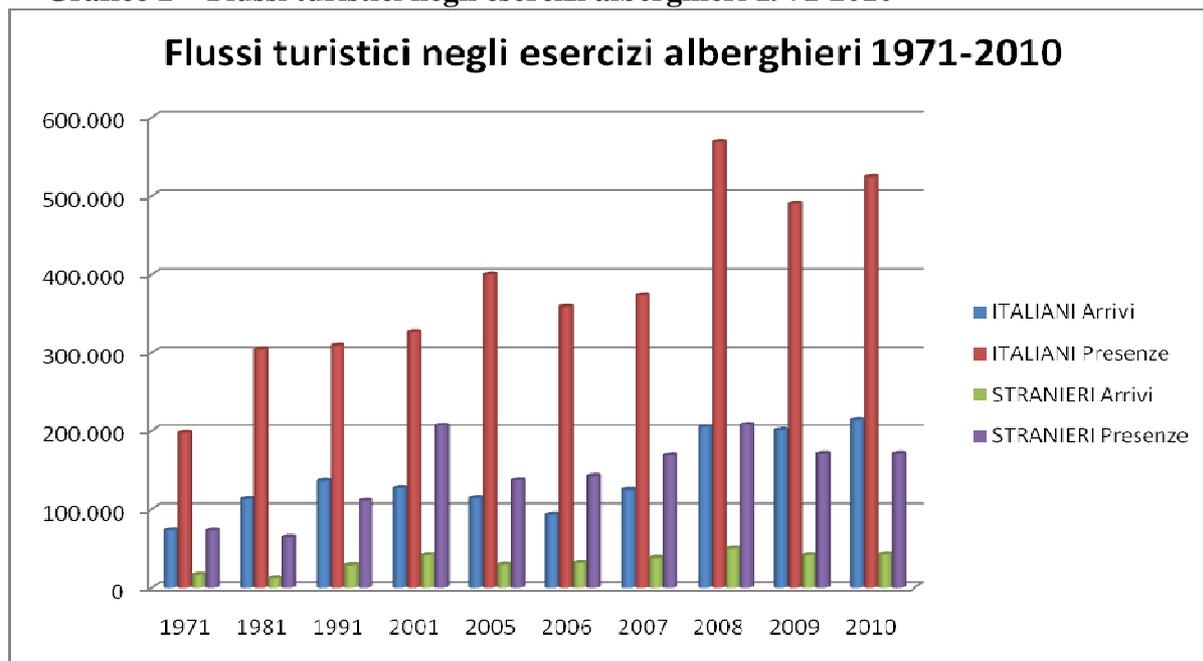


Tabella 4 - Flussi turistici negli esercizi extralberghieri (1971-2010)

	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		Permanenza media		
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Italiani	Stranieri	Totale
1971	4.930	39.491	20.542	229.243	25.472	268.734	8,0	11,2	10,6
1981	14.359	107.178	14.373	107.488	28.732	214.666	7,5	7,5	7,5
1991	13.308	155.477	11.779	128.567	25.087	284.044	11,7	10,9	11,3
2001	23.356	177.546	30.592	291.563	53.948	469.109	7,6	9,5	8,7
2005	20.745	84.809	22.192	184.078	42.937	268.887	4,1	8,3	6,3
2006	15.194	180.126	15.660	186.117	30.854	366.243	11,9	11,9	11,9
2007	21.164	158.795	18.378	187.524	39.542	346.319	7,5	10,2	8,8
2008	25.414	158.948	17.907	168.998	43.321	327.946	6,3	9,4	7,6
2009	25.332	153.966	15.971	153.676	41.303	307.642	6,1	9,6	7,4
2010	27.872	164.294	17.479	163.914	45.351	328.208	5,9	9,4	7,2

Fonte: ns. elaborazione su dati Ept e Istat

L'emergenza rifiuti che sta interessando la Campania dal 2007, l'imperversare della criminalità organizzata, l'inquinamento costiero e la scarsa presenza di servizi culturali, quali musei, centri d'arte, cinema, teatri (nonostante diverse iniziative regionali e la creazione di una "Artecard"), influiscono negativamente sull'immagine dell'intera Provincia sia a livello

regionale, che nazionale e internazionale. Non da meno l'insufficiente sistema di trasporto provinciale pubblico. Tutto ciò provoca un impatto negativo sull'economia e sviscoglie gli effetti benefici della programmazione per lo sviluppo del territorio a medio e lungo termine.

I paesi dell'Unione Europea che hanno fatto registrare il maggior *incoming* turistico nel territorio di Caserta sono la Francia, la Germania e il Regno Unito, quelli extraeuropei la Russia, gli Stati Uniti d'America e il Giappone. Si tratta secondo l'Enit (2008-9) di turisti interessati ad integrare l'attrazione per l'arte con una particolare sensibilità per i beni naturali ed ambientali e per le tradizioni gastronomiche del nostro Paese.

La conferma dell'andamento altalenante del turismo è fornita anche dai dati ricavati dallo studio: *“Intervento di Ricercazione nell'ambito del P.I. Grande Attrattore Culturale Reggia di Caserta”*, pubblicato dall'Unioncamere Campania nel luglio 2007, secondo cui, il movimento di visitatori nel complesso vanvitelliano della Reggia, costituisce il flusso di turismo culturale di maggior rilievo per la provincia di Caserta. L'importanza del complesso monumentale ne rende i volumi di utenza, pari a circa 680.000 visitatori complessivi, difficilmente comparabili con quelli attuali e potenziali degli altri siti culturali considerati. I visitatori dell'Anfiteatro campano in Santa Maria Capua Vetere, che fa parte di un circuito turistico con il Museo dei Gladiatori, il Mitreo e il Museo archeologico dell'antica Capua, sono oltre 26.000 nel 2006. Sul Museo provinciale campano, sito a Capua, non esistono dati ufficiali, dal registro delle firme è possibile dedurre la presenza nel 2006 di circa 6.000 visitatori. La direzione del Belvedere di San Leucio ha registrato nello stesso periodo circa 23.000 utenti. Alla Basilica benedettina di Sant'Angelo in Formis, secondo i responsabili ecclesiastici, si recano circa 6.000 visitatori annuali. A proposito del centro storico di Casertavecchia è stato possibile rilevare direttamente solo i visitatori del Duomo che nel 2006 sono stati 4.500, dato che non rappresenta i flussi turistici complessivi del borgo né la totalità dei turisti con interesse per i beni culturali. Il Real sito di Carditello, pur avendo ospitato uno dei tanti musei etnografici che costellano il territorio della provincia italiana ed essendo stato oggetto di un recente parziale restauro, viene ormai aperto solo saltuariamente. Delle altre realtà culturali evidenziate in precedenza non abbiamo riscontri numerici.

Va tenuto in considerazione che i volumi di turismo raggiunti dalla Reggia di Caserta sono possibili solo con un forte contributo del turismo organizzato (in parte potenzialmente interessato a rivolgersi agli altri siti culturali e forse anche a pernottare nel territorio), che fondamentalmente ruota in un consolidatissimo circuito di *“high lights”* o *“must see”* della Campania *felix*, talmente ricco da saturare il periodo di permanenza della maggior parte del cosiddetto turismo di gruppi (da Capri a Sorrento, da Pompei ad Amalfi, oltre Napoli). Tuttavia è dai flussi di visita della Reggia e dalla sua immagine di *“marchio”* sui mercati nazionale e internazionale che si può e si deve partire per incrementare arrivi e presenze nel territorio di Caserta.

L'analisi dell'attuale struttura turistica e dei flussi di visitatori dell'area, in generale evidenzia che, allo stato attuale, il patrimonio culturale della provincia casertana non è ancora una risorsa e la sua fruizione è scarsamente organizzata (Regione Campania, *Progetto Integrato...*, www.picaserta.it/files/dos.pdf).

4. Le politiche per il turismo in Campania

Le ingenti risorse naturalistiche e paesaggistiche, la bontà del clima, la ricchezza del patrimonio archeologico e storico-artistico hanno da sempre attratto flussi turistici in Campania. Interessanti testimonianze letterarie e iconografiche documentano l'afflusso di viaggiatori in Campania in particolare durante i secoli XVII e XVIII. Si afferma in quest'epoca un turismo di tipo culturale, élitario e aristocratico: poeti, artisti e letterati si spostano da varie regioni d'Europa verso l'Italia e verso la Campania alla ricerca di tesori d'arte da scoprire e di biblioteche da esplorare (Marselli, 1998, p. 26). Da allora il fenomeno turistico ha subito profonde modificazioni, fino a trasformarsi nella seconda metà del Novecento, sotto la spinta di diversi fattori, in fenomeno di massa. Se, infatti, come è stato scritto, la prima "rivoluzione turistica" vera e propria in Europa si può datare alla seconda metà dell'Ottocento come effetto dei nuovi collegamenti resi possibili dall'avvento della ferrovia, il fenomeno esplose in Italia soprattutto dopo il secondo conflitto mondiale, sotto la spinta del boom economico che ha caratterizzato gli anni cinquanta e sessanta. In quel periodo s'impongono nuovi modelli di consumo e di vita e il turismo, soprattutto grazie alla diffusione dell'automobile, si afferma come fenomeno collettivo, riservato non più a un'aristocrazia di pochi eletti, ma a gruppi sociali sempre più larghi ed estesi (La Rocca, 1998, p. 367 ss.). Il vantaggio, che in termini di crescita complessiva sarebbe potuto derivare al paese, e alla Campania in particolare, da questa esplosione del fenomeno turistico, è stato vanificato dalla mancanza per decenni di una visione complessiva del problema e dall'assenza di una pianificazione dello sviluppo turistico in Italia. In particolare, l'incapacità di considerare il turismo come un campo strategico per lo sviluppo economico del paese ha precluso un corretto incremento del comparto che è cresciuto al di fuori di un'organica politica di sviluppo¹⁹. L'organizzazione di questo settore per anni è stata priva di azioni coordinate ed è stata completamente lasciata all'impresa privata o ad iniziative spontanee (Fragola, 1998, p. 87 ss.). Da ciò è scaturita una disomogeneità dello sviluppo turistico: l'iniziativa privata ha investito sulle aree economicamente più avanzate, mentre in altre aree, pur ricche di attrattive naturali e artistiche, ma economicamente depresse - è il caso di parti della Campania - il decollo del mercato turistico non si è verificato. Oltre a ciò, in assenza di una politica di pianificazione dello sviluppo turistico sul territorio, la forte concentrazione del carico turistico

¹⁹ A conferma del ritardo italiano, basti pensare che soltanto nel 1998 con l'*VIII Rapporto sul turismo italiano*, a cura della Presidenza del Consiglio - Dipartimento del Turismo, si riconosce la centralità assunta dal comparto turistico nell'ambito dell'economia nazionale: cfr. AA. VV., *Paese Hotel: Progettare per il Mezzogiorno. La proposta di Isola di Capo Rizzuto*, a cura di ACTA Milano 1999.

in talune aree (città d'arte e fascia costiera) ha prodotto danni spesso irreparabili nei confronti dell'ambiente: basti pensare all'inquinamento delle acque balneabili e a quello atmosferico, alla deturpazione dei paesaggi naturali e umani e alla riduzione delle superfici forestali che si sono prodotti, come effetto del disordinato boom turistico (Citarella, 1997, p. 5 ss.). Sul piano dello sviluppo turistico, la Campania, come tutto il Mezzogiorno d'Italia, è stata fortemente penalizzata dalla "latitanza istituzionale". Emblematica, in questo senso, è stata la vicenda della Cassa per il Mezzogiorno, che per prima ha dato l'avvio alla sperimentazione di politiche per lo sviluppo del turismo nel sud d'Italia²⁰. Di fronte a un territorio ricco di bellezze naturali, ma molto carente dal punto di vista infrastrutturale e molto arretrato dal punto di vista economico, la CASMEZ ha previsto negli anni tre diverse modalità di intervento: la politica delle infrastrutture (1950-65); i comprensori turistici (1965-70); i progetti speciali (dal 1971 in poi). Con la legge 717 del 1965 sono stati avviati i primi progetti di pianificazione turistica nel Mezzogiorno, con la distinzione in tre livelli comprensoriali: *comprensori di sviluppo turistico*, comprendenti le aree ricche di risorse non ancora valorizzate; *comprensori di ulteriore sviluppo turistico*, le aree in cui era visibile uno sviluppo turistico con forti prospettive di espansione; *comprensori ad economia matura*, aree divenute sature dal punto di vista turistico. All'interno delle realtà comprensoriali, l'azione della Cassa doveva puntare alla: *realizzazione di opere infrastrutturali collegate agli insediamenti turistici; erogazione di finanziamenti agevolati per la realizzazione di strutture ricettive e impianti termali; erogazione di finanziamenti agevolati per la realizzazione di opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica*. Se l'organizzazione territoriale appare tuttora corretta e compatibile con la logica dello sviluppo integrato, inteso come omogeneità spazio/risorse turistiche presenti (Citarella, *cit.*, 1997, p. 6 ss.),²¹ i tipi di interventi previsti denunciano, invece, il persistere di una visione settoriale della politica del turismo e, dunque, l'assenza di una strategia complessiva, capace di coinvolgere in modo coordinato e integrato gli altri settori. La politica dei comprensori turistici si è conclusa nel 1970 con il trasferimento delle competenze in materia urbanistica alle regioni (Art.17, L. n. 281/70). L'ultima fase della CASMEZ è stata caratterizzata dagli interventi straordinari. Gli interventi centrali sono stati raggruppati in "progetti speciali", un insieme di opere coordinate sul territorio dal carattere intersettoriale e interregionale (Legge 853/71). La Cassa è stata soppressa nel 1984, ma soltanto nel 1992, con la legge 488²², è stata liquidata ogni prospettiva centralistica ed è stata assunta come direttrice generale il modello delle politiche regionali a livello europeo. Nell'ambito della pianificazione turistica, tra i nuovi strumenti legislativi varati dopo la

²⁰ Com'è noto, la CASMEZ nasce con la legge 646/50 che vara un piano decennale di infrastrutture per l'importo di 1000 miliardi. Con una serie di leggi successive (949/52, 634/57, 717/65) la durata del piano è prorogata fino al 1980 ed il fondo viene progressivamente aumentato.

²¹ Il piano, che fu redatto, su incarico dell'Assessorato al turismo della Regione Campania, da una Commissione tecnico-scientifica coordinata e presieduta da F. Citarella, non è mai giunto all'esame del Consiglio regionale. Di esso resta agli atti della Giunta Regionale la *Bozza* citata (delibera 18 marzo 1996).

²² La legge segna il passaggio, com'è detto nel testo, dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno al nuovo "intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale".

stagione degli interventi straordinari bisogna menzionare, per la loro spinta innovativa, il Patto Territoriale e il Programma operativo “Sviluppo e valorizzazione del turismo sostenibile nelle regioni dell’obiettivo 1” (Smarrazzo, 1998, p. 84 ss.). Il Patto, così come definito dall’ultima delibera CIPE del 21 marzo 1997, consiste nell’accordo tra operatori pubblici e privati per l’attuazione di un programma di interventi integrati tra loro nel settore dell’industria, dei servizi, del turismo e delle infrastrutture. L’obiettivo è la promozione dello sviluppo locale in ambito sub-regionale. Tre sono gli elementi di novità dei Patti: innanzitutto la logica di fondo, che prevede non più scelte calate dall’alto, ma una programmazione che, partendo dai protagonisti locali, sviluppi le potenzialità del territorio; in secondo luogo, il coinvolgimento, tanto nella fase della progettazione che della realizzazione, di soggetti sia pubblici che privati, chiamati a farsi promotori dello sviluppo attraverso un’azione coordinata e congiunta; infine il richiamo alla necessità che gli investimenti - tra i quali sono esplicitamente considerati anche quelli relativi allo sviluppo del turismo - siano compatibili con uno sviluppo ecosostenibile. Il Programma operativo per lo “Sviluppo e valorizzazione del turismo sostenibile nelle regioni obiettivo 1” è uno degli strumenti di attuazione delle politiche promosse dall’Unione Europea a sostegno delle aree depresse per il periodo 1994/99.²³ Articolato in tre sottoprogrammi, ciascuno dei quali comprende una serie di sottomisure che chiariscono gli obiettivi,²⁴ il Programma parte dalla considerazione che il turismo può davvero svolgere il ruolo di catalizzatore dello sviluppo, solo se intorno ad esso si riesce a promuovere un’azione congiunta di più settori produttivi e di competenze istituzionali di vario livello. Ispirato, dunque, alla logica dello sviluppo integrato del territorio, il Programma, però, a differenza del Patto, non affida l’elaborazione della strategia di sviluppo alla concertazione fra soggetti pubblici e privati, ma richiede l’adesione a strategie predefinite ed è, per di più, rivolto essenzialmente agli Enti pubblici. Tuttavia, la logica del partenariato è garantita dal coinvolgimento delle parti sociali ed economiche in tutte le fasi di programmazione, gestione e valutazione degli interventi previsti dal Programma (Stanganelli, 1998). Dal Quadro comunitario di sostegno 1994/99 derivano anche i Programmi Operativi Plurifondo (POP), che sono stati il principale strumento di attuazione dei Fondi strutturali nelle regioni dell’Obiettivo 1. Per quanto riguarda il POP della Regione Campania 1994/99 (BURC n 61 bis del 27/12/95), esso si è articolato in nove sottoprogrammi, di cui il terzo relativo al Turismo (“Sostegno al turismo”). Le successive articolazioni del sottoprogramma, le misure, chiariscono gli obiettivi e definiscono le diverse forme di partenariato. Con la prima misura, che a sua volta comprende due azioni, si è mirato a promuovere un’equilibrata

²³ Il Programma, in quanto riguarda opere e investimenti di carattere sovraregionale, ha trovato attuazione attraverso il Programma operativo multiregionale formulato dalla presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1996. Esso sviluppa all’interno dell’Asse prioritario 3 (Turismo) del Quadro comunitario 94/99 il sottoasse prioritario 3.2 (Valorizzazione delle risorse d’interesse turistico). La durata del Programma è fissata in cinque anni e prevede l’impiego di Fondi Europei di Sviluppo Regionale.

²⁴ I tre sottoprogrammi sono: 1) Valorizzazione delle risorse di interesse turistico; 2) Assistenza alle imprese e al turista; 3) Attuazione. Il primo sottoprogramma comprende cinque misure, il secondo una sola misura, il terzo due misure.

utilizzo delle risorse territoriali e uno sviluppo nell'offerta dei beni e dei servizi, allo scopo di favorire la diversificazione dell'offerta turistica e la progressiva stagionalizzazione dei flussi. Con la seconda si sono previsti interventi rivolti alla valorizzazione del patrimonio archeologico e alla creazione di itinerari storico-culturali. Sul piano delle risorse, al settore è stato assegnato il 13% dello stanziamento globale (BURC 21/9/ 1999); la capacità d'impegno e di spesa, del 49%, non si è discostata molto dall'obiettivo di spesa complessiva del 55%, concordato dalla Commissione Europea e dal Governo per il 31-12-98 (BURC 21/9/1999). Il risultato degli interventi, tuttavia, com'è riconosciuto dallo stesso legislatore, non è soddisfacente: dal punto di vista della pianificazione dello sviluppo turistico regionale, persistono all'interno della regione alcuni poli forti, dominati soprattutto dall'immagine balneare, mentre rimangono in una posizione marginale le altre aree e le altre forme di turismo; oltre a ciò, l'industria del turismo in Campania continua ad avere un'impronta di tipo spontaneo e casuale, con un certo distacco fra l'Amministrazione pubblica e l'attività degli operatori privati (BURC 21/9/1999).²⁵ Per il periodo di programmazione 2000-2006 viene approvato il Programma Operativo regionale. Questo documento, in coerenza con gli obiettivi del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (Bocchino e Guerriero, 2000), presenta alcune significative novità di impostazione, sia sul piano generale - rilancio del partenariato, adozione di nuove procedure di valutazione - che nel settore specifico del turismo. Ai nove sottoprogrammi del POP subentrano sei assi d'intervento (Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi Locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizi), a loro volta articolati in settori e sottosectori che chiariscono gli obiettivi e indicano le misure d'intervento. La scelta degli assi privilegia un "approccio integrato", in cui i singoli settori concorrono alla valorizzazione delle risorse e al conseguimento degli obiettivi prefissati. Il turismo non compare più in maniera autonoma, ma rientra, come settore 2, nell'Asse 4 "Sistemi Locali di sviluppo". La novità è molto importante: per la prima volta si prende atto, in maniera realistica, del fatto che nella Regione, come in tutto il Mezzogiorno, turismo (settore 2), industria (settore 1) e agricoltura (settore 3) devono contribuire, in quanto settori di un unico sistema, a creare la rete locale di sviluppo. Si prospetta, cioè, un concorso di tutte le risorse del territorio per uno sviluppo integrato. Un ultimo elemento va, infine, sottolineato: la previsione, nel settore specifico del turismo, di interventi sulle "condizioni di base" del territorio, cioè sulle infrastrutture, che è un'importante novità del POR rispetto alla precedente programmazione. Questa scelta, che recupera la logica della prima fase della CASMEZ (la politica delle infrastrutture, 1950-65), sembra confermare la serietà dell'approccio al problema.

²⁵ In questo bilancio dei risultati prodotti dal POP nel settore del Turismo, si indica, tra le principali ragioni del carattere non coordinato degli interventi, il fatto che la Regione Campania è rimasta l'unica delle regioni a statuto ordinario a non aver ancora applicato la Legge 217/83 che attivava le Aziende di promozione turistica, al posto degli EPT.

5. Gli strumenti della programmazione turistica

Parallelamente alla diffusione delle politiche europee a politiche di settore, negli anni novanta del secolo scorso comincia la fase della cosiddetta “programmazione complessa” che dà *l’input* a una fase di sperimentazione di nuove modalità di intervento pubblico in ambito urbano e territoriale. Tra questi strumenti di intervento si inserisce anche il Programma di Riquilibrato urbano e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) che, nato con l’obiettivo generale di promuovere lo sviluppo infrastrutturale di territori in crisi, è diventato uno degli strumenti finalizzati anche all’incentivazione del turismo. E’ proprio con il PRUSST della Conurbazione Casertana, presentato nel 1999 all’allora Ministero dei LL.PP., che la Conurbazione Casertana ha assunto per la prima volta il ruolo di “soggetto” istituzionale. L’area territoriale del PRUSST, caratterizzata da una tendenziale omogeneità di sistema, si articola in quattro sub-territori: l’asse Capua-Caserta, innervato dai grandi assi delle comunicazioni (SS. Appia, autostrada, ferrovia), altamente urbanizzato, con una forte concentrazione commerciale e con la presenza di realtà artigianali e di realtà industriali, oggi del tutto o in parte dimesse; l’asse costiero, attraversato dalla SS. Domiziana, privo di approdi portuali, ma fortemente connotato dalla presenza del settore commerciale; l’asse del basso Volturno, servito da un sistema di comunicazione su gomma, con forte incidenza del settore agricolo e del settore di trasformazione industriale (caseifici), costituente una vera e propria cerniera tra l’area costiera e l’asse Capua – Caserta; l’asse industriale (Marcianise), collegato all’area industriale aversana dalla SS 7 bis, all’area del beneventano dalla SS 7 e all’area metropolitana di Napoli dalla SS 87, costituente cerniera tra la conurbazione Aversana e l’asse Capua–Caserta (Coletta, 1981). Con lo strumento PRUSST, per la prima volta, si comincia a trattare in maniera organica il problema turistico della Conurbazione. La seconda linea guida del PRUSST,²⁶ finalizzata a promuovere il sistema produttivo e delle risorse territoriali, si muove, infatti, secondo due direttrici, che sono al tempo stesso due obiettivi: sviluppare il settore turistico e rilanciare il comparto industriale. Per il conseguimento del primo obiettivo, molti sono i problemi, ma molte sono anche le risorse disponibili sul territorio. L’ambito del PRUSST della Conurbazione Casertana è caratterizzato da presenze urbane significative per la loro storia e, quindi, l’azione di rilancio del settore turistico deve necessariamente partire da una valorizzazione di tali presenze, come premessa per promuovere uno sviluppo compatibile. Purtroppo, lo scarso livello di vivibilità e di qualità urbana delle città e, in particolare, dei centri storici, dove, tra l’altro, è carente, in alcuni casi del tutto assente, un’offerta di strutture ricettive adeguate al turismo culturale, ha reso debole fino a oggi ogni ipotesi di valorizzazione turistica del territorio. Il patrimonio ambientale, storico-artistico e archeologico dell’area interessata al PRUSST si incentra essenzialmente sulla Reggia di Caserta con intorno il complesso di san Leucio, il borgo di Caserta Vecchia, gli scavi archeologici di Santa Maria C. V., il suo Anfiteatro romano, l’arte di Capua, le

²⁶ Le linee guida del PRUSST sono tre: ridefinire il sistema della mobilità e dei trasporti; promuovere il sistema produttivo e delle risorse territoriali; riquilibrare il sistema ambientale e dei centri urbani.

risorse archeologiche di Maddaloni, Sant'Angelo in Formis e Carditello e i percorsi di architettura minore estesi su tutto il territorio. Il PRUSST prevede la messa in rete – tramite un accordo di programma tra le varie amministrazioni pubbliche, la Soprintendenza archeologica e le associazioni di categoria – dei beni e delle strutture ricettive per la valorizzazione del patrimonio esistente. Sono previsti, anche, la realizzazione di parchi tematici e di poli fieristici, nonché la riqualificazione del lungomare. Un altro elemento fondamentale del PRUSST è il recupero dei valori ambientali e naturalistici del territorio attraverso la realizzazione di un sistema integrato di aree verdi e aree agricole, capace di ricreare una continuità tra i diversi centri urbani. Cardini di quest'azione sono: la realizzazione di un parco fluviale con la riqualificazione dell'intero Volturno, il recupero ambientale del Tifata con la realizzazione di un parco connesso alla Reggia di Caserta e alla basilica Benedettina di Sant'Angelo in Formis e, in ultimo, la salvaguardia dei “parchi agricoli” con la valorizzazione dei prodotti tipici locali. In questo ambito, un limite del PRUSST è costituito dal fatto che, dopo aver previsto il disinquinamento e la successiva navigabilità del Volturno, non se ne prevede alcuna utilizzazione come percorso turistico, né si specifica se l'intervento può avere altro interesse, oltre a quello del risanamento ambientale; viceversa, a nostro giudizio, la recuperata navigazione, se valorizzata, potrebbe consentire una passeggiata fluviale all'interno del territorio e, quindi, diventerebbe una delle maggiori attrazioni della Conurbazione. Il rilancio del settore turistico è fortemente legato, come è evidente, agli altri due sistemi- linee guida del PRUSST: in primo luogo al sistema della mobilità, che da un lato è inefficiente (nonostante la sua estensione) e dall'altro continua a creare traffico che congestionava le città, rendendole mete difficilmente raggiungibili o comunque non visitabili con agio. La nuova viabilità di progetto, che canalizza il traffico al di fuori dei centri urbani, potrà essere elemento importante per il rilancio del settore turistico. Altro elemento forte sul territorio è l'antica via Appia, una delle maggiori testimonianze del passato, che, se recuperata e valorizzata, può acquisire, per alcuni tratti, la valenza di vero e proprio percorso turistico. Strettamente legato al sistema produttivo è anche quello delle risorse ambientali e territoriali: in questo senso, il PRUSST prevede la creazione di un sistema integrato di aree verdi e aree agricole che possa ridisegnare il territorio, unitamente al recupero dei centri storici e dei valori ambientali. Gli stessi estensori del PRUSST riconoscono, tuttavia, che una tale ipotesi è allo stato fortemente inficiata dal fatto che le risorse naturalistiche hanno subito forti processi di antropizzazione che hanno compromesso la loro utilizzazione ai fini turistici. Per quanto riguarda il deficit di qualità urbana dei centri, è allo studio, da parte degli estensori del PRUSST, una proposta che prevede la piena accessibilità a tutte le emergenze culturali ed ambientali del territorio, attraverso la creazione di un sistema ricettivo diversificato e la realizzazione di itinerari turistici e di strutture per lo sport e il tempo libero. Per concludere, la valorizzazione dei beni storico-naturalistici del territorio è il punto di partenza di un programma più ampio, il cui obiettivo è l'immissione del

patrimonio in un circuito virtuoso di ripresa dell'economia. Lo strumento PRUSST ha preso l'avvio, il 23/10/2000, quando è stato siglato il protocollo d'intesa tra il MLLPP e i rappresentanti delle amministrazioni interessate, col quale si stabilivano in 12 mesi dal momento di trasferimento dei fondi, i tempi di conclusione dei procedimenti di autorizzazione dei progetti di opere pubbliche o di opere di interesse statale. L'anno successivo, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato istituito un "Tavolo permanente di concertazione" e nel 2002 è stato firmato l'Accordo Quadro che approvava definitivamente il Programma degli interventi del PRUSST, con il rispettivo quadro finanziario e cronoprogramma. Dagli allegati all'AQ, si evince chiaramente che degli oltre 9 interventi previsti, al 2002 solo 5 ne erano stati realizzati. Ad oggi, a ben 13 anni dall'emanazione del bando, si attende ancora la rendicontazione ufficiale dei progetti previsti. Tutti gli interventi descritti supponevano una stretta correlazione, soprattutto in termini di finanziamento per l'attuazione di idonei strumenti di programmazione e finanziamento introdotti nello stesso periodo e profondamente innovativi, primo tra tutti il POR Campania 2000-2006. Parallelamente al PRUSST, infatti, è partito il ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, che poteva essere "l'occasione per rafforzare il processo partenariale avviato, sia integrando l'esperienza del PRUSST. nella strategia operativa del P.O.R. Campania, sia esaltando il ruolo della Conurbazione Casertana nella sperimentazione dei Progetti Integrati Territoriali"(Città di Caserta, 2007). Purtroppo, "il POR Campania ha riservato una scarsa attenzione allo strumento del PRUSST; in particolare nel testo del Complemento di Programmazione – vengono riservate solo poche righe alla attenzione da porre a strumenti di pianificazione complessa quali il PRUSST. Nella individuazione dei PIT sia la Regione Campania che la Provincia non hanno saputo cogliere l'occasione di rimediare a questa forte disattenzione, anzi hanno ignorato anche la sia pur fugace indicazione contenuta del CdP. Eppure gli 8 PI che, sono stati varati, hanno coinvolto ben 18 Comuni dei 22 appartenenti al PRUSST e hanno fatto propri i principali obiettivi di intervento, cardini del PRUSST stesso" (Città di Caserta, 2004). Perché sia mancata questa integrazione è da ricercare in vari fattori, che vanno dalla forte settorialità della programmazione regionale alla difficile concertazione istituzionale, fino all'emergere prepotente di istanze locali. In ogni caso, come si evince da uno studio effettuato dal Fornez, "i PIT incentrati sul tematismo "Sviluppo turistico, valorizzazione risorse culturali" rappresentano quasi la metà (43%) del totale dei PIT, essendo ben 60 su un totale di 139" (Fornez, 2006). Tali progetti vanno a coincidere con alcune proposte già presenti nel PRUSST. I Progetti Integrati che sono uno dei principali strumenti previsti dal Programma Operativo Regionale 2000-2006 per realizzare la strategia di sviluppo della Campania, (DGR 1434 del 9/9/2009) sono distinti per aree tematiche. Tre sono i tematismi: Progetti Integrati che integrano settori di intervento, temi ed attività diversi di un medesimo ambito territoriale; Progetti Integrati che integrano in filiera attività di un unico comparto o riferite ad un unico tema, su territori anche diversi, che possono addirittura, ma

non necessariamente devono ricomprendere l'intero territorio regionale e Piani di zona sociali. Nel nostro territorio di riferimento sono stati elaborati ben cinque Progetti integrati territoriali: 1 PIT Città: Caserta; 1 PIT Grandi Attrattori: Reggia di Caserta; 2 PIT Itinerari culturali: Antica Capua e Litorale Dominio e 1 PIT Sistema Locale a Vocazione Turistica: Filiera termale. Tutti i PIT che investono il territorio della Conurbazione casertana hanno come premessa la necessaria riqualificazione territoriale, intervento imprescindibile per l'incentivazione di un turismo compatibile. In particolare, se solo si tiene conto delle "idee forza" di ciascuno degli strumenti, appare evidente come il turismo sia concordemente considerato lo strumento di rilancio di un territorio in grave crisi economica, sociale e ambientale. Il PIT Città di Caserta mira ad "aprire la Reggia alla Città - il Progetto è strettamente connesso all'altro riguardante la Reggia di Caserta - attraverso interventi di riqualificazione urbana dell'area antistante con la pedonalizzazione della Piazza Carlo III e la realizzazione di un'area commerciale attrezzata ed altre infrastrutture. Sono inoltre previsti interventi sul centro storico e interventi per il rafforzamento delle funzioni direzionali della città" (<http://www.regione.campania.it>). Si prevedono, nello specifico, una serie di interventi "fisici" che sono propedeutici al raggiungimento dell'obiettivo sopra citato: riqualificazione di Corso Trieste e Via Roma, i due assi stradali ortogonali alla Reggia vanvitelliana che costituiscono il punto di accesso al monumento; pedonalizzazione di Piazza Carlo III, la piazza antistante la Reggia, intervento indispensabile per lo sviluppo di un circuito turistico cittadino; delocalizzazione dell'aeronautica militare, che occupa alcune parti della struttura e riqualificazione di un'area urbana con realizzazione di verde attrezzato e di un plesso polifunzionale; infine, Area commerciale e parcheggio sottostante piazza Carlo III, quali interventi di supporto al turismo. Il PIT, quindi, con interventi urbani mira a ridare alla Reggia un ruolo centrale nel sistema turistico regionale e nazionale. Lo scopo del programma è quello di ridare alla città la sua tradizionale vocazione turistica, promuovendo il turismo attraverso azioni rivolte al miglioramento della qualità ambientale. Strettamente connesso a questo PIT è il secondo programma integrato che insiste nella città, il PIT "grande attrattore Reggia di Caserta", che mira a incentivare "il passaggio dal un turismo "mordi e fuggi" ad un turismo stanziale allo scopo di far recuperare a Caserta un ruolo centrale nel sistema turistico nazionale e internazionale. Sono previsti interventi di riqualificazione e valorizzazione della Reggia e di altri importanti siti borbonici, di miglioramento della qualità ambientale e delle infrastrutture, nonché azioni per il potenziamento dell'offerta turistica e la formazione nel campo culturale e turistico" (<http://www.regione.campania.it>). Molti degli interventi previsti in questo PIT sono complementari al PIT Città di Caserta e lo scopo evidentemente è quello di riuscire a concentrare le risorse su progetti che siano realmente realizzabili, perché finanziabili. Si pensi, ad esempio, alla sistemazione della Piazza Carlo III, indispensabile per rendere accogliente "l'ingresso" alla città e al bene architettonico. Insieme agli interventi strettamente previsti per la Reggia, però, con questo progetto si interviene anche sul

Belvedere di san Leucio e sul quartiere militare borbonico, al fine di creare una rete turistica cittadina, non centrata unicamente sui monumenti vanvitelliani. La strategia di fondo dei due PIT è, quindi, quella di rilanciare il patrimonio turistico del casertano, potenziando le nuove forme di sviluppo economico legate alla valorizzazione delle risorse dell'area (Formez, *cit.*, 2006, p. 31). Quando si parla di territorio casertano, però, non può non considerarsi tutto il ricco patrimonio esistente anche nei territori vicini al capoluogo. In quest'ottica è stato programmato il terzo PIT che andiamo a leggere: il PIT Antica Capua, finalizzato alla costruzione di un itinerario di visita storico–archeologico–paesaggistico. L'idea forza del PIT tende alla costituzione di un interessante itinerario archeologico- paesistico dell'area dei comuni disposti lungo la via Appia (Santa Maria Capua Vetere, Capua, Curti e S.Prisco) e lungo l'antica via Latina (Teano e Calvi Risorta), “nella prospettiva della lettura dell'area come un "unicum", un contesto ambientale in cui creare un "ecomuseo"” (Task Force Sprint Campania, 2006, p. 50). Molti sono gli interventi previsti in questo PIT: dalla realizzazione del Parco Archeologico dell'Anfiteatro campano, alla realizzazione del Parco Archeologico del Teatro di Teanum Sidicinum, dalla sistemazione dell' Edificio funerario detto " Carceri vecchie" (San Prisco) a quello detto “la Conocchia” (Curti); dal recupero del Museo campano di Capua alla creazione del Parco tematico “Città della Storia” (Santa Maria Capua Vetere). Al fine di realizzare un itinerario turistico attrezzato, a questi interventi sui singoli beni sono associati interventi sul contesto: sistemazione complessiva della piazza antistante l'Anfiteatro campano, sistemazione, deviazione e prolungamenti strada adiacente teatro romano di Teanum Sidicium con sistemazione area parcheggio a servizio del parco archeologico e del teatro romano di Teano. Tutto il progetto PIT Antica Capua è strettamente coerente con altre iniziative intraprese dalle amministrazioni locali: prima tra tutte, il Progetto Integrato a valenza territoriale “Appia Antica”, riguardante l'itinerario culturale di interesse regionale identificato con DGR. 1818 il 4/5/01, il cui Tavolo di Concertazione è stato ufficialmente istituito con DPGR della Campania n. 1157 il 6/5/01. Il Progetto “Appia Antica” prevede la costruzione di un itinerario di visita archeologico-paesaggistico che unisca alcuni insediamenti della valle del Volturno, disposti lungo l'antica via Appia (tra cui l'antica Capua e *Casilinum*), con quelli esistenti lungo l'antica via Latina (*Teanum, Cales*). Tutto il progetto si basa sul recupero e valorizzazione del ricco patrimonio archeologico-paesaggistico della valle del Volturno, sul miglioramento della qualità dei servizi culturali e dei servizi per la valorizzazione del patrimonio culturale e sul recupero e riqualificazione del paesaggio urbano e territoriale dalla valle del Volturno con particolare riferimento alle aree interessate dai maggiori interventi, al fine di renderle ospitali. Un altro importante tassello del mosaico della programmazione nella conurbazione è il PIT Litorale Domitio, anch'esso PIT di itinerario culturale. In questo caso il Progetto vuole recuperare le criticità ambientali e incentivare la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio. Si punta alla creazione di un sistema turistico locale” fondato sulla risorsa mare, prioritaria, in una prospettiva di

riequilibrio con l'entroterra” (<http://www.regione.campania.it>). Sono previsti, pertanto, interventi di recupero della costa e del suo patrimonio culturale e ambientale e interventi per il potenziamento del sistema turistico e ricettivo. Ultimo programma da citare è il PIT filiera termale che ha lo scopo della riqualificazione del patrimonio termale e della valorizzazione delle risorse ambientali e culturali dei territori che le ospitano, sia costieri che interni. L'idea forza del Progetto fa infatti riferimento alla promozione delle terme campane come luoghi di turismo, benessere e cultura. Il PIT riguarda sei comuni, di cui uno è parte della conurbazione casertana; si tratta del comune di Mondragone per il quale si prevedono interventi di riqualificazione urbana, finalizzata alla rigenerazione della zona termale. Uno degli ultimi episodi di progettualità si è avuto nel 2007, con la previsione da parte della città di Caserta di un Piano strategico, che si identifica come Piano di area vasta e, dunque, interessa la conurbazione casertana. Nonostante non si tratti di uno strumento esplicitamente finalizzato allo sviluppo turistico, nell'analisi SWOT del Documento di indirizzo, si legge chiaramente come “l'insufficiente promozione turistica ed assenza di servizi integrati e complementari” (Città di Caserta, *cit.*, 2007, p. 24) sia uno dei punti di debolezza principali del territorio preso in esame e come, allo stesso tempo, l'espansione della domanda turistico/culturale costituisca una delle principali opportunità. Anche il Piano strategico della conurbazione, purtroppo, non ha dato fino ad ora alcun risultato, soprattutto perché sconnesso dalla pianificazione urbanistica e territoriale.

Questa diffusa progettualità sul tema del turismo non ha prodotto i risultati attesi. Molti dei progetti previsti non sono stati ancora realizzati; “questi ritardi sono, in alcuni casi, dipesi dalle iniziali difficoltà che molti Comuni hanno avuto in fase di attuazione degli interventi, dovute alla non perfetta conoscenza delle procedure di finanziamento e rendicontazione della spesa, proprie della Progettazione Integrata. In altri casi, invece, i rallentamenti sono imputabili a problemi oggettivi, quali le difficoltà di esproprio dei beni oggetto d'intervento o la lentezza delle Soprintendenze nel rilasciare pareri o autorizzazioni” (Task Force Sprint Campania, *cit.*, 2006). Al 30 aprile 2005, cinquantuno dei cinquantatré Progetti Integrati identificati dalla Regione Campania risultano in fase di attuazione. I dati emergono dal Comitato di sorveglianza del POR Campania svoltosi due giorni prima a Napoli (<http://www.denaro.it>). Dati più recenti, leggibili nella “Valutazione ex post dei progetti integrati del POR 2000-2006”, eseguita dal Nucleo di valutazione della Regione Campania, fanno emergere, però, alcune “lacune” nella realizzazione degli interventi. “Se, infatti si verifica ciò che ciascun PIT ha concretamente attuato (o che si immaginava di realizzare) e, quindi, rendicontato, e lo si mette a confronto con quanto era stato programmato inizialmente si nota che solo all'incirca il 40% dei progetti inizialmente programmati nei tempi stabiliti dal POR 2000- 2006 sono stati portati a compimento e che alla fine è stato speso poco più del 70% delle risorse corrispondenti alle operazioni (ed ai cantieri) effettivamente avviate”.

Tab. 5 Indici di realizzazione degli interventi dei PIT

	PIT	Città di Caserta	Reggia di Caserta	Antica Capua	Litorale Domitio	Filiera Termale
	Indice di realizzazione	85.71	24.00	61.54	42.86	41.67
	Attuaz. Finanziaria	83.70	90.43	81.08	63.08	69.54
	Dimensione media	9.524.230	1.624.881	1.188.143	1.312.423	565.333
	N. Interventi	7	25	13	21	12
	Valore del PI	66.669.610	40.622.021	15.445.853	27.560.888	6.784.000
Programma	Interventi da Esiti	4	19	9	18	6
	Valore del PI	30.472.879	33.302.823	12.911.422	25.517.141	2.800.000
	Progetti confermati	4/4 portanti	14 (3/3 portanti)	8 (2/2 portanti)	14 (5/6 portanti)	6 (1/1 portante)
	Valore Prog.	50%	70%	75%	69%	41%
	Valore dei Progetti "confermati"	33.055.181	28.298.210	11.643.494	19.110.105	2.800.000

Fonte: Elaborazione ottenuta dall'estrapolazione dei dati predisposti dal Nucleo di Valutazione della Campania

La lettura dell'indice di realizzazione degli interventi delinea, tranne che per il PIT Reggia di Caserta, una situazione di media attuazione degli interventi. A ciò deve, necessariamente seguire la lettura dei dati relativi ai progetti realmente realizzati e, pertanto, conclusi da cui risulta una situazione meno positiva. Il quadro è abbastanza variegato e i PIT casertani possono essere distinti in tre categorie: i PIT interamente conclusi, i PIT conclusi per circa la metà e i PIT ancora lontani dal vedere una reale attuazione. Nel primo gruppo deve essere inserito esclusivamente il PIT Città di Caserta, che ha rendicontato tutti e 4 i progetti previsti. Nella seconda categoria rientrano, invece, il PIT Antica Capua e il PIT Filiera termale che hanno rispettivamente rendicontato 7 su 9 progetti e 3 su 6, arrivando a realizzare poco più della metà delle azioni previste. Nell'ultimo gruppo vanno inseriti il PIT litorale Domitio e il PIT Reggia di Caserta che hanno rendicontato rispettivamente solo 4 su 18 progetti e 1 su 19. In realtà il successo e/o l'insuccesso di ciascuno dei progetti dipende da alcune considerazioni che devono essere fatte a monte. Le strategie dei PI città, tra cui quello di Caserta, hanno avuto grande successo sia perché le risorse sono state convogliate su poche (3) Misure e su una sola tipologia di operazioni infrastrutturali (5.1 – Qualità urbana), sia perché gli attori principali del Tavolo di concertazione sono stati di numero ridotto. In questo caso le scelte sono state concentrate e, soprattutto realmente partecipate, elementi che ne hanno facilitato l'attuazione. Diverso è il Caso del PIT Reggia di Caserta nel quale, come dimostrano i dati, “a livelli di spesa sicuramente elevati (e maggiori della media) hanno fatto riscontro (relativamente) poche realizzazioni, mettendo chiaramente allo scoperto diversi piccoli

interventi il cui iter, sia finanziario che fisico, è quindi ancora da completare” (Nucleo di Valutazione Regione Campania, 2011, pag. 74). Il caso dei due PIT Itinerari culturali dimostrano che risulta sempre difficile la concertazione delle scelte in presenza di diversi (forse troppi) soggetti; nonostante la concentrazione su una sola tipologia di interventi infrastrutturali (2.1 – Conservazione e valorizzazione del patrimonio) è mancato, inoltre, “un concreto riferimento a patrimoni effettivamente distinguibili e significativi di risorse” (Nucleo di Valutazione Regione Campania, *cit.*, 2011, pag. 78). I PI Filiera, infine, hanno pagato la forte logica distributiva degli investimenti che, come riconosce la stessa Regione, “operando in funzione di un elevato numero di destinatari potenziali degli interventi e, soprattutto, delle misure di aiuto...” rendevano non certo “lecito attendersi, già in fase di concezione di tali strumenti, un effetto di reale concentrazione degli investimenti” (Nucleo di Valutazione Regione Campania, *cit.*, 2011, pag. 160). Contemporaneamente alla diffusione della Programmazione europea, nel 2004 la Regione Campania ha emanato le “Norme sul governo del territorio” che, all’art. 2 tra gli obiettivi che la pianificazione territoriale deve rispettare, pongono anche la “Tutela della integrità fisica e dell’identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi”. Nel 2006, inoltre, la Regione ha approvato il PTR e, in particolare, ha suddiviso il territorio in 45 STS, che sono aree basate sulle diverse aggregazioni sovracomunali esistenti in Campania, omogenee per caratteri sociali, geografici e strategie di sviluppo locale da perseguire (Regione Campania, *Documento di Piano*, 2006, p. 10; Belli e Mesoletta, 2009) . La regione Campania, insieme al PTR, anzi per meglio dire come parte integrante di esso, ha emanato le Linee guida del paesaggio, che si rifanno alla Convenzione europea e che sono finalizzate anche allo sviluppo del turismo (Regione Campania, *Allegato 3*, 2006, p. 36). La salvaguardia dell’integrità del territorio rurale e aperto e il mantenimento della sua multifunzionalità costituiscono, infatti, come si legge nel documento regionale, la condizione di base “per gli equilibri ambientali, ecologici, territoriali, socio-economici e per il turismo” (Regione Campania, *PTR*, p. 46). Sulla scorta delle indicazioni del PTR, la provincia di Caserta, infine, ha adottato, nel dicembre 2009, un Piano territoriale di coordinamento provinciale che, come si legge all’art. 1 delle norme, ha tra i suoi obiettivi anche la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale e la riqualificazione del territorio urbano degradato, oltre che la tutela degli elementi identitari del paesaggio provinciale. Lo strumento esalta molto il tema dell’incentivazione di un turismo sostenibile nell’intera provincia, come si evince chiaramente dall’art. 19 e dall’art. 71 del piano.²⁷ Sul concetto di turismo sostenibile si gioca la sfida futura per il territorio campano e casertano. Ambiente e turismo sono fortemente correlati, ma è una correlazione anomala: da

²⁷ Non bisogna dimenticare, infine, che in riferimento al patrimonio rurale, le norme chiariscono che la coltivazione e l’uso dei boschi deve essere condotta in modo da assicurare lo sviluppo del turismo (art. 19). Per quanto concerne il sistema urbano, inoltre, è stabilito che il RUEC (regolamento urbanistico ed edilizio comunale) deve incentivare “lo sviluppo di strutture ricettive ... gestite secondo i criteri del turismo sostenibile”.

un lato si ha *l'attrazione* che gli spazi naturali esercitano sul turismo, dall'altra *la repulsione* che dimostra l'ambiente per eccesso di turismo. Già l'Agenda 21 (1992) raccomandava, per il turismo, azioni volte alla corretta gestione degli insediamenti, alla promozione dell'ecoturismo e del turismo rurale e alla corretta gestione del turismo montano e di quello costiero. A distanza di vent'anni l'integrazione tra le iniziative di sviluppo turistico e le caratteristiche e i valori del paesaggio, sia naturale sia antropico in cui esse si inseriscono, rimane l'obiettivo principale, soprattutto in territori complessi quali la conurbazione casertana.

5. Le strategie future

Dalla lettura critica dei dati a disposizione, delle politiche proposte e dai programmi messi in campo, è evidente che alla ricchezza storica, artistica, ambientale e paesaggistica della provincia non corrisponde una capacità di gestione e di tutela del patrimonio. Come si evince dall'analisi dei dati, infatti, ingenti flussi turistici affollano poche zone e per poco tempo mentre altre aree, di pari interesse, rimangono sostanzialmente sconosciute ed escluse dai percorsi turistici. Bisogna, dunque, programmare progetti di fruizione equilibrati in tutto il territorio, seguendo itinerari a tema o per eventi, oppure tracciando percorsi turistici differenziati per settori: turismo culturale o turismo per svago, a loro volta articolati in sottocategorie. Per il turismo culturale si possono progettare vari itinerari: itinerario archeologico (Santa Maria C.V., Maddaloni), itinerario medioevale (Caserta Vecchia, Sant'Angelo in Formis), itinerario normanno (Capua), itinerario borbonico (Caserta, Caserta Vecchia, Carditello), itinerario ottocentesco (Santa Maria C. V.); per il turismo per svago ci sono i percorsi collinari, la navigazione fluviale e il turismo venatorio (Carditello). Un progetto così può condizionare la gestione del territorio, dando delle indicazioni generali sullo sviluppo dei diversi comuni interessati e creando una sinergia all'interno del territorio: in tal modo si rafforza lo stesso concetto di conurbazione e si gettano le basi per lo sviluppo di politiche che garantiscano la sostenibilità territoriale e urbana, premessa indispensabile per lo sviluppo turistico. Le implicazioni del concetto di sviluppo sostenibile nella pianificazione, la gestione e la promozione del sistema turismo sono state definite dalla *Carta sul turismo sostenibile*, presentata nella conferenza di Lanzarote (Canarie, Spagna) nel 1995. La Carta rappresenta un riferimento nella definizione delle priorità, degli obiettivi e dei mezzi necessari a promuovere il turismo futuro. I vari punti della carta sanciscono la necessità di promuovere un turismo che sia occasione di sviluppo equo per le località e le popolazioni residenti, di qualità per i visitatori e di salvaguardia per le risorse culturali e naturali. La Carta impegna i firmatari ad attuare una strategia a livello locale in favore di un "turismo sostenibile", definito come *"qualsiasi forma di sviluppo, pianificazione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e contribuisca in modo equo e positivo allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano o soggiornano nelle aree protette"* (Regione Piemonte, 1997, p. 31). Se, quindi, lo

sviluppo sostenibile, è un processo guidato che prevede una gestione globale delle risorse per assicurarne la redditività, consentendo la salvaguardia del capitale naturale e culturale, il turismo rientra a pieno titolo nella strategia di sviluppo sostenibile. La sostenibilità turistica implica la sostenibilità delle risorse dalle quali esso dipende. Il turismo sostenibile deve integrare l'ambiente naturale, culturale e umano, deve rispettare l'equilibrio delle località, deve valutare i propri effetti sul patrimonio culturale e sugli elementi, deve incidere sulle dinamiche di ogni comunità locale. Per produrre sviluppo sostenibile, il turismo dovrebbe valorizzare le opportunità offerte dalle economie locali, integrarsi completamente con lo sviluppo economico locale e contribuirvi positivamente. Tutte le opzioni del turismo sostenibile devono servire per migliorare effettivamente la qualità della vita della gente.²⁸ Su questa linea si muove la nuova programmazione regionale 2007/2013, che prevede un diverso modo di intervenire sul territorio regionale, anche in virtù della grave condizione ambientale in cui versa. Ciascun fondo europeo avrà un proprio programma di intervento. In particolare, per il nostro settore di interesse si fa riferimento al POR del Fondo di sviluppo regionale, che prevede lo stanziamento di oltre 6 miliardi di euro da investire per aumentare la competitività e l'attrattività del territorio.²⁹ La principale novità è proprio relativa allo sviluppo del sistema turistico che diventa parte integrante dell'Asse 1 del nuovo POR, finalizzato alla sostenibilità ambientale e all'attrattività culturale e turistica. Con questa scelta si cerca di far sì che le attività legate alla valorizzazione turistica diventino soprattutto "un utile stimolo per la rimozione delle emergenze ambientali" (Regione Campania, *POR FESR*, 2007, p. 77), tra le quali vengono annoverate "... l'emergenza rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la difesa e il riutilizzo del suolo, la corretta gestione delle risorse idriche e la prevenzione e la mitigazione dei rischi di origine ambientale. La crisi in cui versano i settori su citati, infatti, incide fortemente sulla valorizzazione delle risorse naturali e culturali" (Regione Campania, *cit.*, 2007, p. 141). Gli obiettivi specifici del nuovo Asse vanno dal risanamento ambientale, attraverso il potenziamento dell'azione di bonifica dei siti inquinati, alla valorizzazione del sistema turistico regionale, attraverso la messa in rete dell'offerta e il suo adeguamento alle specifiche esigenze della domanda nazionale ed internazionale, con "la massima attenzione allo sviluppo complessivo dell'attrattività del territorio e del patrimonio diffuso e alla qualificazione dei servizi turistici in un'ottica di sistema" (Regione Campania, *cit.*, 2007, p. 98). Il tema della sostenibilità dello sviluppo turistico è chiaro anche nell'attenzione posta alla fase attuativa del processo turistico, cioè alla mitigazione degli impatti negativi generati dallo sviluppo turistico (traffico, congestione, inquinamento e danneggiamento dei sistemi ambientali e estinzione di forme di vita animali e vegetali): sono previste, infatti, "la misurazione dell'impatto

²⁸ Alla conferenza internazionale "Diversità biologica e turismo" di Berlino che si è tenuta nel marzo del 1997, è stata adottata la "Dichiarazione di Berlino", una vera e propria carta dello sviluppo turistico durevole.

²⁹ Naturalmente tutti gli interventi dell'Asse 1 vanno ad aggiungersi a quelli previsti nel Programma Interregionale per i grandi attrattori culturali, naturali e il turismo, volto a conseguire obiettivi che riguardano aree più ampie di quelle regionali e a migliorare l'efficacia e la funzionalità degli interventi a scala sovranazionale.

ambientale sulle risorse territoriali e sul sistema delle infrastrutture e dei servizi, la verifica delle capacità di carico e l'attivazione di azioni di delocalizzazione dei flussi verso aree sotto minor pressione" (Regione Campania, *cit.*, 2007, p. 128). Un elemento importante, che era stato tralasciato dal POR 2000-2006 e la cui mancanza, in parte, ha contribuito alla scarsa riuscita dei PIT, è la consapevolezza che tutti i nuovi interventi siano realizzati tenendo conto degli altri strumenti ordinari di gestione del territorio. Ogni intervento dovrà, infatti, in fase di attuazione, essere coerente con la pianificazione paesistica (DGR 1956/06) e con i PTCP, tenendo presente che la LR. 16/04 affida ad essi la valenza di piani paesistici. È chiaro, però, che senza un miglioramento globale delle condizioni di contesto, il turismo nella Regione e, in particolare, nella Conurbazione continuerà a non decollare. Pertanto, un Piano strategico non dovrà tralasciare anche tutti gli interventi previsti nell'Asse 6 del nuovo POR, che mira al ripristino della qualità ambientale in ambito urbano, attraverso la previsione di appositi programmi di rinnovamento urbano. L'obiettivo finale di un piano di tale natura deve essere la creazione di un sistema di siti turistici che si relazionino in modo integrato e sinergico. Tale obiettivo non si può conseguire senza la realizzazione di strutture e infrastrutture e senza un'offerta integrata di servizi utile per diversificare la destinazione d'uso e massimizzare la fruibilità. S'impone, pertanto, un cambiamento di direzione nella gestione del ricco patrimonio disponibile, nell'ottica di un governo complessivo del territorio, inteso quale "... l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio...", così come esplicitato nel Testo Unificato varato dalla VIII Commissione Territorio, Ambiente, Beni Ambientali del Senato nel 2005 (art. 1, c. 2).

Riferimenti bibliografici

- Abignente M. et al. (1978), *Territorio e risorse in Campania. Tra marginalità e crescita*, Guida, Napoli, 1: 127-144.
- AA. VV. (1999), *Atti del “Kick-off Meeting”*, Firenze 22-23 febbraio, task 1.
- AA. VV., a cura di (1999), *Paese Hotel: Progettare per il Mezzogiorno. La proposta di Isola di Capo Rizzuto*, ACTA, Milano.
- Belli A., Mesolella A., a cura di (2009), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.
- Bencardino F., Marotta G., a cura di (2004), *Nuovi turismi e politiche di gestione della destinazione. Prospettive di sviluppo per le aree rurali della Campania*, Franco Angeli, Milano.
- Bertarelli L.V. (1928), *Guida d'Italia del Touring Club Italiano. Italia Meridionale. Campania, Basilicata e Calabria*, Milano, TCI.
- Bocchino C., Guerriero R., a cura di (2000), *Il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, in «EuroPass dossier», 2.
- Caiazza G. (1997), *Il territorio tra Matese e Volturno*, Castellammare di Stabia.
- CCIAA Caserta (2005), *Rapporto Caserta 2005*, Giornate dell'Economia, Caserta.
- Citarella F. (1997), *Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile, Ridefinizione degli interventi e politiche appropriate*, Napoli.
- Coletta M. (1981), *Il comprensorio storico – urbanistico (la valle del Volturno)*, Napoli. .
- La Rocca R.A. (1998), *Turismo di massa: attività intrusiva o opportunità di sviluppo?*, in AA. VV., *Saper vedere ... le trasformazioni urbane e territoriali*, saggi introduttivi di C. Beguinot, a cura di G. Mazzeo, Pubblicazioni del DI. PI. S. T. dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Napoli.
- Marselli G. (1998), *L'evoluzione del fenomeno turistico*, in AA.VV, *Turismo vocazioni e recupero dei valori*, saggio introduttivo di C. BEGUINOT, a cura di A. GALDERISI, Pubblicazioni del DI. PI. S. T. dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Napoli, 22.
- Mazzetti E. (2006), *Il mare della Campania*, Guida, Napoli.
- Ministero LL.PP. (1942), *Le sorgenti italiane. Elenco e descrizione. Campania*, Roma, I.P.S
- Nucleo Di Valutazione Regione Campania (2011), *Valutazione ex post dei progetti integrati del POR 2000-2006*, Regione Campania.
- Pellicano A. (2004a), *Politiche e legislazione regionali per un turismo duraturo: il caso della Campania*, in ADAMO F., *Turismo e territorio in Italia*, “Contributi” alle Giornate di geografia del turismo 2001-2002 “Turismo e ambiente: politiche per un turismo duraturo” (Novara e Lago Maggiore, 14-16 maggio 2002), Pàtron, Bologna, 567-578

- Pellicano A. (2006b), *Santa Maria Capua Vetere. Individualità storica nella città diffusa casertana*, in «l'Universo», Firenze, 4: 436-459
- Regione Piemonte (1997), *Turismo e sviluppo sostenibile. Progettare il cambiamento*, DOC.U. P, 1997-'99.
- Ruocco D. (1957a), *L'alta valle del Volturno. Studio antropogeografico*, Roma, Memorie di Geografia Antropica.
- Ruocco D. (1976b), *Campania*, coll. Le Regioni d'Italia, Torino, UTET.
- Stanganelli M. (1998), *Il concetto di comprensorio turistico e di offerta turistica integrata*, in AA. VV., *Saper vedere ... le trasformazioni urbane e territoriali*, Pubblicazioni del DI. PI. S. T. dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Napoli.
- TCI (1975), *Terme e acque d'Italia*, Roma, EPAR.
- Unioncamere, a cura di (1997), *Il sistema turismo in Campania*, La Litografica, Napoli.
- Villani P. (1990), *L'eredità storica e la società rurale*, Napoli, Morano.

Riferimenti a Siti internet

- Città di Caserta (2004), *Piano Programma 1999-2013. Piano 2005. Relazione Generale*. <http://comune.caserta.it>
- Città di Caserta (2007), *Piano strategico della Conurbazione casertana*, Documento di indirizzo, pag. 3. <http://www.comune.caserta.it>
- Ecosfera (20 dicembre 2007), *La città continua. Il piano strategico della conurbazione casertana. La dimensione amministrativa ed istituzionale del piano e gli scenari di riferimento*, www.comune.caserta.it/
- Formez (2006), *Dossier turismo e sviluppo locale*. <http://db.formez.it>
- PRUSST (1999), *Relazione Generale*, <http://prusst-conurbazione-ce.it>
- Regione Campania (2000), *Progetto Integrato per la valorizzazione delle risorse della città di Caserta. Documento di orientamento strategico*, POR Campania 2000-2006, Assi II e V – Grandi Attrattori Culturali, www.picaserta.it/files/dos.pdf;
- Regione Campania (2006), *Piano territoriale regionale*. <http://regione.campania.it>
- Regione Campania (2006), *Documento di Piano*. <http://regione.campania.it>
- Regione Campania (2006), *Allegato 3 PTR*. <http://regione.campania.it>
- Regione Campania (2007), *POR FESR*. <http://regione.campania.it>
- Sprint Campania, Task Force (2006), *il viaggio nei progetti integrati della regione campania*. <http://db.formez.it>
- <http://www.denaro.it/>
- <http://www.regione.campania.it>

Summary

The main task of the present contribution is to identify and propose a strategic plan able to revitalize tourism in the Region of Caserta. 104 cities and towns are located in this region (910.000 citizens live there): some of them (exactly 23) are located in the area close to the chief city, others are in the historical area of “Antica Campania Felix”. The archeological, historical-artistic and landscape heritage of the region, however, cannot attract tourists and so it is still far away from being the hub of local economy. Because of the complexity in order to manage the Region of Caserta, where tourism is weak and environment condition are adverse to organized hospitality, it is necessary to implement a strategic-oriented planning able to foster the development of the Region by considering both local and global policies and motivations of tourists’ demand.