

CLAUDIO SOSSIO DE SIMONE

RIFLESSIONI SULLE PROSPETTIVE DI
GOVERNANCE PER IL PATRIMONIO CULTURALE
DELLA CONURBAZIONE CASERTANA

Premessa. – Il presente contributo prende le mosse da una specifica domanda: quale potrà essere la prospettiva di *governance*, in chiave storico-geografica-culturale ma anche urbanistica e legislativa, per il Patrimonio Culturale alla luce del crescente consumo di suolo nella c.d. conurbazione casertana?

In riferimento a quest' ultima, il Sistema Territoriale di Sviluppo (STS) così come anche il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Regione Campania (2008) hanno, infatti, denominato come "Sistema Urbano Caserta e Antica Capua" un insieme di 23 comuni che da Maddaloni fino a Santa Maria Capua Vetere costituiscono un sistema uniforme senza soluzione di continuità. L'indicazione di questi strumenti normativi di fatto tenta di individuare e sistematizzare il fenomeno della conurbazione della provincia di Caserta o della città continua. L'area, sviluppatosi tra '800 e '900 attorno ad un'asse viario, la via Appia, ad oggi risulta composta da un'agglomerazione scompaginata e disordinata di strutture urbane con diverse funzioni. Dal secondo dopoguerra e maggiormente dagli anni '70, infatti, profonde trasformazioni territoriali stanno assottigliando lo spazio rurale a fronte di un forte incremento delle aree urbane o delle Aree di Sviluppo Industriale (ASI). In questo quadro, le residue aree agricole rappresentano un elemento di forte discontinuità territoriale per il loro elevato valore storico-culturale, essendo proprio queste zone quelle che storicamente rientravano nel più ampio sistema rurale dell'antica Provincia di Terra di Lavoro. Infatti, in relazione alle diverse vicissitudini storiche e politiche tra '800 e '900, l'area ha sviluppato una propria identità culturale e sociale legata proprio ad un patrimonio materiale e immateriale generato in seno a quel sistema rurale.

La percezione di questa dotazione patrimoniale dei luoghi, però, da parte delle comunità, è miope e distorta in una certa misura dal ruolo dominante giocato dalla Reggia di Caserta. Sulla scorta di ciò diverse as-

sociazioni, tra cui Italia Nostra (sede di Caserta) e Magna Capys (Santa Maria Capua Vetere, Caserta), con la collaborazione dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" portano avanti un programma di iniziative volte al coinvolgimento delle comunità locali e alla sensibilizzazione verso quel Patrimonio Culturale, spesso dimenticato e sconosciuto. È esempio di questo impegno, il convegno *Assetto e prospettive di sviluppo della conurbazione casertana* (Capua, 24 maggio 2022)¹, al margine del quale si è sviluppata la riflessione del presente contributo.

Un punto di vista geografico. – Guardando all'esperienza viva proposta da Jacob Philipp Hackert nel suo *Il Reale Palazzo di Caserta* visto dal Convento di S. Francesco (1782) e a quelle letteraria di Johann Wolfgang von Goethe nel *Suo Viaggio in Italia* la nascente città di Caserta, sorta alla metà del 1700, risulta indissolubilmente legata alla costruzione del Palazzo Reale (o Reggia) che svetta in un lussureggiante paesaggio agrario. Lo stesso progetto della città pianificata dal Vanvitelli che si sarebbe dovuta sviluppare ai lati della Reggia secondo un preciso ordine non viene mai realizzato e dalla fine del '800 e i primi decenni del '900 si va sviluppando, in maniera più o meno organica, un tessuto urbano piuttosto consistente verso la zona collinare dei Monti Tifatini e in direzione del nucleo urbano di Santa Maria Capua Vetere. A questa crescita urbana e poi industriale non si predispose un piano di valorizzazione e fruizione dei Beni Culturali che permetta di integrare il Palazzo Reale con il patrimonio diffuso in tutta la provincia. Infatti, portando l'attenzione proprio sul patrimonio della conurbazione casertana, i più recenti dati sulla presenza dei visitatori italiani e stranieri evidenziano la totale preponderanza della Reggia come unico attrattore a livello provinciale, che al contempo però riveste nell'esperienza turistica media una visita non più di una giornata. Contrapponendo a questo dato il numero di strutture e di servizi turistici presenti, si nota che l'offerta, e in particolare quella dei centri urbani maggiori, risulta maggiore anche di altri contesti europei simili, come la Reggia di Versailles in Francia. Tale offerta di gran lunga superiore alla domanda risulta, solo in parte, giustificata dalla domanda del turismo balneare del litorale casertano.

¹ <https://www.magnacapys.it/wp/2022/05/08/al-via-la-seconda-edizione-del-convegno-grande-capua/>

Tale cortocircuito risulta quanto mai evidente confrontando i dati del progetto di cartografia partecipativa *OpenStreetMap* promosso dalla University College of London e quelli di Vincoli in Rete curato dall'Istituto Centrale del Restauro (ICR) per l'intera area della conurbazione casertana. Si evince, infatti, che degli oltre 700 Beni Culturali di diversa natura censiti dall'ICR solo una minima parte risultano mappati dai cittadini anche in *OpenStreetMap*. Come si può quindi connettere il diffuso e rilevante Patrimonio Culturale, e non solo la Reggia, che si estende dalla città di Capua fino ai centri della valle di *Calatia* (grossomodo l'attuale centro di Maddaloni) e al contempo promuovere una nuova percezione dalle comunità locali?

Seppur non sembri facile avanzare una risposta, si può ipotizzare che una possibile risoluzione venga proprio dal paesaggio stratificato della via Appia, antico testimone di questi luoghi. La via Appia, fin dalla sua costruzione e poi nel corso dei secoli, costituisce l'elemento silente intorno a cui il tessuto urbano si è progressivamente accresciuto e organizzato. Una possibile, quindi, strategia di valorizzazione del Patrimonio della conurbazione deve realizzare una rete di tutti quei Beni Culturali presenti nei tanti centri che costituiscono di fatto questa città diffusa partendo da uno degli elementi identitari più forti, appunto l'Appia. Tale rete, che dovrà costituirsi nella forma più efficace quale ad esempio un Parco, potrà contare su alcune esperienze già portate avanti, come il fortunato viaggio di Paolo Rumiz alla riscoperta dell'Appia e potrà avvalersi per la sua fruizione di strumenti geo-tecnologici avanzati, quale WEB-GIS e WEB 4.0.

Tra pianificazione urbanistica e normative: un punto di vista diverso. – Nel quadro delle politiche di *governance* e regolamentazione dell'espansione urbana e industriale l'area che il sistema STS definisce “Sistema Urbano Caserta e Antica Capua”, in grande misura, le disposizioni urbanistiche sono disciplinate dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Caserta e dai Piani Regolatori Generali (PRG). I comuni, ricompresi nel STS casertano, infatti, non hanno aggiornato e adeguato la pianificazione urbanistica alle disposizioni della legge regionale 16/2004 e agli indirizzi e alle prescrizioni dei piani degli enti sovraordinati di Regione (PTR – Piano Territoriale Regionale) approvato nel 2008. Tale mancanza, di fatto, non viene in molti casi colmata, nell'ambito dei 22 comuni, neanche con l'approvazione o l'aggiornamento di Piani Urbani-

stici Comunali (PUC). La pianificazione avviene per deroghe delle norme Regionali o singoli interventi non strutturati.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) definisce gli obiettivi e le strategie generali e fa riferimento in modo significativo alla necessità di arrestare il consumo di suolo favorendo il riuso di aree già urbanizzate, fornendo, dall'altro, una possibile delimitazione della conurbazione verso un recupero dell'aree agricole o verdi nei pressi dei centri urbani. L'apparente flessibilità degli indirizzi del PTCP, tuttavia, si scontra con la rigidità attribuita dalla norma tecnica alla perimetrazione e alla classificazione delle aree d'intervento. Infatti, analizzando le disposizioni e la sintesi proposta del Piano, specificatamente per le aree di Caserta e di Aversa (l'altra grande conurbazione della provincia), non si definiscono in maniera chiara i processi urbanistici e di trasformazione che hanno portato a quella città continua a cui si faceva cenno all'inizio.

L'impraticabilità della strada perseguita dai comuni della conurbazione casertana, è ancor più rilevante considerando che l'amministrazione e la pianificazione dovrà sempre più essere pluristrutturata, ovvero basarsi sul dialogo tra più Pubbliche Amministrazioni (PA). Secondo quanto stabilito, infatti, dall'articolo 120 della Costituzione Italiana, i diversi livelli di governo devono cooperare fra loro in leale collaborazione, in quanto, nonostante le diversità di funzione e struttura, essi fanno pur sempre parte del medesimo ordinamento. Tale disposizione, richiamata da ultimo per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), vede i diversi Soggetti Pubblici coinvolti per deliberare su una specifica decisione, che nel caso qui considerato, è strettamente legato ad attività edilizie, alla costruzione delle c.d. grandi opere e più in generale al rapporto tra il paesaggio e le attività umane. Il dialogo a cui la norma costituzionale invita, di concreto è disciplinato in alcuni istituti, come la c.d. conferenza di servizi. Quest'ultima è normata da ultimo dal D.Lgs. 127/2016, che riforma e semplifica alcune disposizioni degli anni '90. Il legislatore vedendo, infatti, un fallimento di dialogo tra le PA, ha preferito indirizzare le decisioni su una base qualitativa di tutti i pareri delle PA coinvolte, lasciando la valutazione complessiva alla PA che poi deve finalizzare l'opera o la decisione. Oggi la leale collaborazione, vincolata al silenzio assenso stabilito dalla legge in diversi momenti del procedimento, di fatto è di molto ridimensionata e anche le forme di dissenso non vengono ben considerate nella decisione complessiva.

Inquadrando, ancor più specificatamente, tali difficoltà “legislative” di dialogo tra le Amministrazioni al panorama della conurbazione casertana si deve tener in conto anche l’effetto del D.L. 78 del 2010 e della successiva legge 56/2014 che disciplinano tra l’altro le autonomie degli enti locali e i rapporti tra i diversi soggetti pubblici, oltre che l’unione e la fusione dei comuni. Il regionalismo differenziato, infatti, attuato nel perimetro costituzionale, in primo luogo nel rispetto dell’articolo 119 della Costituzione, può rappresentare uno strumento attuativo del compito di promozione delle autonomie locali che l’articolo 5 assegna alla Repubblica e finora spesso disatteso.

Sulla scia di quanto detto, potrebbe un’unione o, in prima istanza, una convenzione tra i diversi comuni della conurbazione casertana favorire pratiche di *governance* e integrazione sostenibile tra i diversi amministratori locali e regionali?

Riflessioni conclusive. – Partendo dall’ultimo quesito, un riassetto delle Amministrazioni potrebbe favorire un modello di gestione e pianificazione del Patrimonio Culturale del tutto nuovo per l’area della conurbazione. Emerge, l’urgenza di interventi infrastrutturali per l’approvazione di Piani Strategici e Piani Operativi sul versante urbanistico, che preparino l’attuazione di un Piano Strutturale della conurbazione per garantire la conservazione, la valorizzazione e poi fruizione dei molti Beni Culturali diffusi nel territorio.

Riguardo, ciò, una rete che possa anche mettere in sinergia le risorse ecologiche dell’area, quali parchi o aree protette, impiantata sulla via Appia va nel solco delle attività per inserire nella Lista del Patrimonio Mondiale dell’UNESCO la via Appia, la Regina Viarum.

Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento di Storia, Patrimonio culturale, Formazione e Società
claudiosossio.desimone@students.uniroma2.eu