

BENEVENTO: UNA LETTURA GEOGRAFICO-TERRITORIALE DI UNA CITTÀ CHE SI TRASFORMA

Angela CRESTA, Ilaria GRECO¹

SOMMARIO

Obiettivo del presente paper è analizzare i tratti della «nuova geografia urbana» della città di Benevento e del suo territorio attraverso una lettura geografia delle trasformazioni della Città ma, soprattutto, cercare di capire se, ed in che misura, queste siano frutto di uno spontaneismo che travolge la Città ed il suo territorio o, invece, siano legate ad azioni ed interventi programmati e pianificati in un processo di *governance multilivello*.

Tre le dimensioni di analisi: una *dimensione urbana* incentrata sulle trasformazioni degli spazi urbani, periurbani e rurali di un sistema che si configura sempre più come una “Città esplosa”, una “Città di città” ben individuabili sia da un punto di vista formale che funzionale; una *dimensione provinciale* legata al ruolo di Benevento come Città capoluogo, “Città allargata a geometria variabile” motore propulsore dello sviluppo provinciale; una *dimensione regionale* di Benevento come “Città media”, nodo della rete regionale delle città medie e di connessione della provincia e delle aree interne della Campania nelle reti lunghe dello sviluppo europeo.

Per ciascuna di queste dimensioni, si analizzerà la “visione futura” che della Città di Benevento e del suo territorio danno i principali strumenti della pianificazione e della programmazione locale – dal PTCP al PUC ai nuovi strumenti della programmazione strategica PS e Programma Urbano *P.I.Ù. Europa* – con l’obiettivo di analizzare non solo come il territorio sta pianificando gli spazi della cooperazione e della competizione futura, ma se la vision strategica alla base del modello di governance adottato tenga realmente conto del territorio, delle sue identità, dei suoi bisogni e, soprattutto, delle sue debolezze.

¹ Università degli Studi del Sannio, Facoltà di Scienze Economiche e Aziendali (S.E.A.), Via delle Puglie 1, 82100, Benevento, e-mail: cresta@unisannio.it; ilagreco@unisannio.it

1. Introduzione²

Sempre più nel corso degli ultimi anni l'approccio geografico al dibattito sulle trasformazioni delle aree urbane si è focalizzato, dapprima, sulla nascita di «nuove gerarchie spaziali» e, poi, sul superamento delle stesse, dando vita ad una lettura degli spazi urbani contemporanei secondo i caratteri propri di un «policentrismo», legato ad una ridistribuzione delle funzioni oltre che delle residenze, che investe i territori sia alla scala urbana che di area vasta.

In questo contesto, la *città* come oggetto geografico si è nuovamente imposta in modo dirimpante negli studi territoriali, vedendosi riattribuire il vecchio ruolo di fattore pre-ordinatore dei processi di sviluppo ma, anche, la nuova funzione di nodo a supporto dello sviluppo locale: la città, quale sede privilegiata di interazione tra dinamiche locali e globali, è infatti al centro delle attuali politiche e progettualità comunitarie, nazionali e regionali. Ciò vale ancor di più con riferimento ai centri (medi), alle cosiddette *Città medie* che, relegate nei decenni precedenti in una condizione di marginalità o perifericità geografica e funzionale, vengono attualmente considerate nodi a supporto dello sviluppo locale e sedi di dinamiche competitive (Rossi, 2007).

La natura pluridimensionale delle trasformazioni di una città e del suo territorio se, da un lato, rende gli esiti territoriali di queste trasformazioni incerti, dall'altro obbliga i territori stessi e, dunque, le amministrazioni locali e sovralocali a pianificare e programmare lo sviluppo futuro secondo logiche di sostenibilità, competitività e coesione in una visione di sviluppo integrato.

Al riguardo, la Regione Campania, con riferimento al Regolamento Europeo dei Fondi strutturali 2007-2013, individua i Sistemi territoriali intermedi e, quindi, le Città medie delle zone interne come ambito di valorizzazione per dare centralità, non solo geografica, ad aree che rappresentano [...] *il luogo della connessione con i corridoi di un sistema territoriale plurale costituito da specificità diverse che concorrono ad una unica linea di sviluppo, aperta al Mezzogiorno, al Mediterraneo e all'Europa* [...]³, innescando a catena processi di pianificazione e programmi a scala locale.

A partire da tali considerazioni, il presente contributo mira a dare una lettura geografico-territoriale delle trasformazioni della città di Benevento, cercando di capire se, ed in che misura, queste siano frutto di uno spontaneismo che travolge la Città ed il suo territorio e quanto, invece, siano legate ad azioni ed interventi programmati e pianificati in un processo di *governance multilivello*.

Di seguito verranno, dunque, presentati dapprima i principali risultati dell'analisi dei processi di trasformazione della Città nella *forma* (dimensione fisica del territorio), nella *natura*

² Il presente lavoro, pur se frutto di una comune riflessione da parte degli autori, deve essere così attribuito: ad Angela Cresta i paragrafi 2, 4 (4.1); ad Ilaria Greco i paragrafi 1, 3 e 5.

³ Il Regolamento(CE) N. 1083/2006 "*recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione...*", considera le città fattori principali dello sviluppo regionale, e le individua come soggetti cui affidare maggiore peso nell'ambito della programmazione, ribadendo l'opportunità di contemplare un approccio allo sviluppo urbano sostenibile.

(dimensione ambientale, insediativa, economica, infrastrutturale, ecc.), nelle *connessioni* (dimensione relazionale) e nella *progettualità* (dimensione delle politiche e degli strumenti della programmazione), per poi dare spazio alla “lettura” e alla “visione” che della Città di Benevento e del suo territorio danno i principali strumenti della pianificazione e della programmazione in ambito locale – dal PTCP al PUC ai nuovi strumenti della programmazione strategica come il PS e il Programma Urbano *P.I.Ù. Europa* – con l’obiettivo di analizzare non solo come il territorio sta pianificando gli spazi della cooperazione e della competizione futura, ma se la vision strategica alla base del modello di governance adottato tenga realmente conto del territorio, delle sue identità, dei suoi bisogni e, soprattutto, delle sue debolezze. Si tratta dello studio di una trasformazione che parte dalla città di Benevento (motore del cambiamento) ma che, inevitabilmente, coinvolge i comuni contermini e l’intero territorio provinciale secondo direttrici di sviluppo che via via assumono caratteri sempre più definiti e riconoscibili non solo nel contesto locale ma, anche, nell’ambito della più complessa trama dello sviluppo regionale.

In questo nuovo contesto e in accordo con gli indirizzi strategici europei, regionali e provinciali, nel corso degli ultimi anni la pianificazione della città di Benevento è stata, infatti, elevata a rango di “progetto territorio” cui ricondurre gli strumenti tradizionali come il Piano Urbanistico Comunale (PUC) ma, anche, i nuovi strumenti quale i Contratti di Quartiere (CQ), i Programmi di Recupero Urbano (PRU), il Piano Urbano della Mobilità (PUM) ed il Piano Strategico (PS), per un nuovo modello di sviluppo basato sull’individuazione della *Città* come soggetto promotore di un “*Progetto territorio di area vasta*” incentrato su tre elementi cardini: le risorse endogene del territorio, un modello di sviluppo futuro “aperto” capace di costruire relazioni, alleanze e connessioni con i comuni contermini e l’intero territorio provinciale, ed un quadro infrastrutturale forte che favorisca il ruolo di Benevento come nodo di connessione nel sistema regionale ed europeo delle reti di città.

Questi aspetti, colti ciascuno nella propria specificità ma, al tempo stesso, nella sistematicità di una visione complessiva dello sviluppo territoriale sono stati oggetto di diverse analisi i cui risultati, già pubblicati, rappresentano una utile e necessaria base conoscitiva per la comprensione delle *governance delle trasformazioni urbane della città di Benevento e del suo territorio* su cui si focalizza il presente contributo⁴.

⁴ I principali lavori a cui si fa riferimento sono: Bencardino F., Cresta A., Greco I. (2011), “Le «città medie» nello sviluppo territoriale della Campania: alcune riflessioni”, in Viganoni L. (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, Collana «Memorie della Società Geografica Italiana», LXXXIX, Roma. Cresta A. (2011), “Le trasformazioni urbano-rurali del territorio beneventano attraverso le fonti cartografiche”, in Ferrandino V. (a cura di), *Agricoltura e territorio. Alle radici dello sviluppo agricolo del Sannio*, Franco Angeli, pp. 93-120. Bencardino F., Cresta A., Greco I. (2010) “Vecchie e nuove polarità nella geografia urbana della Campania. Alcune riflessioni”, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XIII, Vol. III; Bencardino M., Cresta A., Greco I. (2009) “La Campania nella dimensione europea: politiche e processi territoriali”, in Prezioso M. (a cura di) *Geotema*, n. 31-32, Patron Editore, Bologna.

2. Lo sviluppo della città di Benevento tra *spontaneismo* e *pianificazione*

La forma urbana che caratterizza la città di Benevento e del suo territorio è legata, oggi come nel passato, alla morfologia stessa di un sistema in cui la presenza di fiumi e torrenti intorno all'antico nucleo urbano ha disegnato un territorio ad imbuto aperto in direzione est, e al forte isolamento che per anni il territorio ha vissuto come retaggio dell'età pontificia e che ha favorito la nascita di nuclei isolati, formalmente e funzionalmente non integrati in un unico organismo urbano.

Il primo ed importante ampliamento del nucleo storico della città, segnale anche della fuoriuscita dall'isolamento pontificio⁵, risale alla seconda metà del XIX secolo con l'apertura/abbattimento delle porte della città, la realizzazione della stazione ferroviaria (1867) oltre il fiume Calore e la conseguente formazione del Rione Ferrovia, sede delle prime attività produttive industriali, commerciali ed artigianali.

In assenza di idonei strumenti urbanistici, si tratta di uno sviluppo urbanistico in un regime di separatezza e autonomia funzionale, frutto di un'espansione spontanea che avviene prevalentemente per nuclei, abdicando alla necessità di uno sviluppo ordinato della città, dato anche il suo ruolo di capoluogo, nei confronti di un territorio privo di altre significative presenze urbane.

Fino alla prima metà del XX secolo, per la presenza di vincoli di natura storica, archeologica, paesistica ed idrogeologica (l'alveo fluviale come barriera alla unitarietà funzionale e percettiva della città), la città ha mostrato un'articolazione del sistema insediativo per settori urbani caratterizzata, da un lato, da evidenti rapporti gerarchici e di dipendenza tra centro storico e nuovi nuclei insediativi, dall'altro da rapporti di separazione e reciproca indifferenza tra i nuovi nuclei che via via si venivano a configurare, dando vita ad una struttura urbana fortemente disomogenea di una "città per parti".

A questo periodo risale la nascita di Rione Libertà, oltre il fiume Sabato, in una zona di impianto nettamente razionalista, in cui si sono concentrate quasi tutte le iniziative di edilizia, economica e popolare, privilegiando la funzione residenziale sopra tutte le altre; parallelamente si assiste ad un significativo sviluppo a monte, secondo l'antica direttrice Romano-Medioevale, del quartiere Mellusi - Atlantici (forma planimetrica rettangolare allungata, protesa verso est) e ad ovest verso la direttrice Appia con l'ampliamento del quartiere San Lorenzo a prevalente edilizia residenziale.

È proprio la forte espansione edilizia degli anni '50, che ha prodotto un'articolazione della città in quartieri, a richiedere una definizione organica del rapporto fra centro storico e nuove aree di espansione: di qui i primi tentativi, non sempre con esito positivo, di pianificazione urbana con l'obiettivo, tra gli altri, di creare un sistema di viabilità interna ed esterna che

⁵ Il 25 ottobre 1860 il pro-dittatore Giorgio Pallavicino, su ordine di Giuseppe Garibaldi, firmò il Decreto istitutivo della provincia di Benevento ratificato il 17 febbraio 1861.

collegasse il centro storico con i nuovi quartieri nati nel frattempo, di alleggerire la pressione demografica del centro storico e superare il degrado igienico-sanitario ivi presente⁶.

Gli ampliamenti del periodo 1950-70 e gli interventi di ricostruzione post-bellica entro le mura della città, pur seguendo la linea Piccinato, hanno di fatto riguardato nuove costruzioni a carattere intensivo, spesso in sostituzione degli edifici antichi, senza un adeguato controllo degli indici di fabbricazione e privi di connotati specifici, aprendo la strada alla speculazione edilizia; la ricostruzione fuori le mura, invece, affidata all'istituto dell'INA Casa, ha prodotto quartieri - dormitorio nelle parti nuove della città.

L'espansione ha interessato sia aree già segnate da un processo di urbanizzazione nel periodo precedente, quali i quartieri Libertà e Ferrovia, Mulini - Santa Maria degli Angeli e la strada di Porta Rufina, Mellusi - Atlantici quasi a raggiungere la via Appia, sia altre di nuovo insediamento quale Ponticelli, l'antica Via Traiana e Via Valfortore parallela al corso del fiume Calore. Ciò ha provocato uno svuotamento del centro storico (Rione Triggio) finendo per caratterizzare come aree dormitorio i quartieri di nuovo insediamento.

A differenza dalla prima metà del secolo, superate le iniziali difficoltà espansive *extra-moenia*, i processi di urbanizzazione hanno subito un'inversione di tendenza: non più per "nuclei" ma "a macchia d'olio", raggiungendo un incremento del numero delle abitazioni di quasi l'80% nel periodo intercensuario che va dal 1951 al 1971.

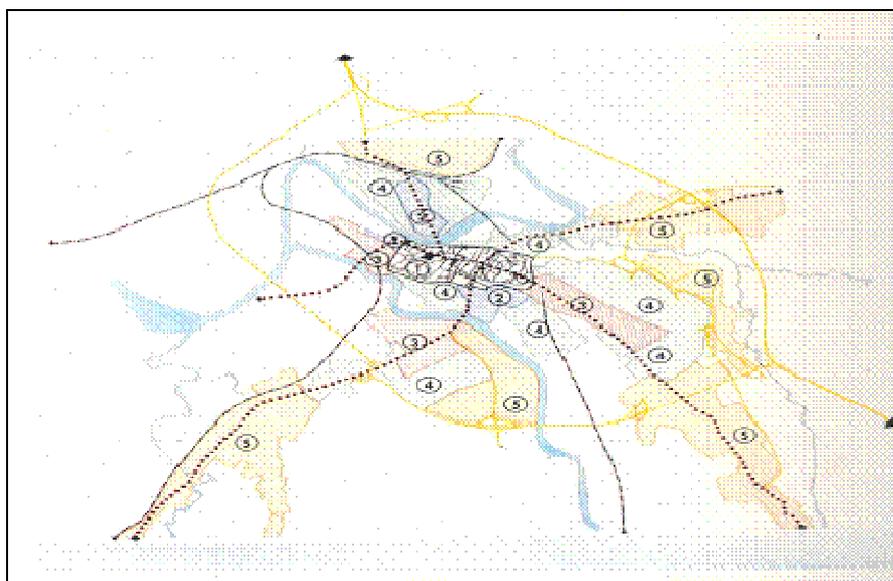


Figura 1 - La trasformazione topografica di Benevento

⁶ Per quanto Benevento, come solo poche altre città del Sud Italia, fin dal periodo post-unitario si dota di regolamento edilizio (1885), risale al 1932 la redazione del primo vero Piano Urbanistico della città di Benevento ad opera di Luigi Piccinato che si caratterizza per le diverse prospettive del processo pianificatorio: forte attenzione al rapporto tra spazio pubblico e del verde e spazio privato (prospettiva paesaggistico-estetica), separazione dei flussi di traffico esterni da quelli interni al nucleo urbano (prospettiva funzionalista), interventi sul centro storico di risanamento edilizio diffuso (prospettiva di riqualificazione e recupero). A causa della complessità di prospettive tale piano, di natura razionalista, non ottiene l'approvazione del Ministero, pur dando il via allo sviluppo della città nella zona alta; successivamente alcuni dei suoi contenuti vengono ripresi nel Piano di Ricostruzione post-bellica.

Fonte: Bencardino F. (1991)

Dagli anni '70 in poi l'espansione topografica e l'urbanizzazione di aree in precedenza agricole hanno portato alla nascita di nuovi nuclei quali Cretarossa, Capodimonte, Pacevecchia, Santa Colomba, San Vito - Epitaffio, Belvedere, Ciancelle, San Cusumano, Ponte Corvo, siti che la topografia degli anni '50 definiva come masserie, classificando queste aree come insediamenti sparsi.

Il terremoto degli anni '80 porta all'approvazione della Variante al PRG del '70 (1985) che sancisce lo sviluppo della città anche verso l'esterno: verso sud-est lungo il fiume Sabato, in contrada Santa Colomba, verso nord nell'area di Pezzapiana, a sud-ovest verso la Contrada Ponte Corvo ma, soprattutto, ad est verso contrada Piano Cappelle dando inizio ad una crescente conurbazione verso i limitrofi comuni di San Giorgio del Sannio, San Nicola Manfredi (c.da Iannassi) e San'Angelo a Cupolo (c.da Pastene).

Le 23 contrade, a loro volta suddivise in 47 settori territoriali, in cui attualmente risulta articolato il territorio comunale sono, dunque, il risultato di una modificazione lenta e a volta impercettibile non solo dei confini fisici-spaziali del passato ma, anche e soprattutto, dell'assetto strutturale e funzionale dei territori per effetto dell'avanzata dell'urbano sul rurale. Il tessuto insediativo è, in massima parte, contenuto all'interno del perimetro della città antica (centro storico) e della città moderna e contemporanea (rispettivamente i rioni Ferrovia e Libertà ed i rioni Pacevecchia e Capodimonte) in cui rientrano gli ambiti a maggiore densità abitativa: dalla cosiddetta "Zona Alta" comprendente Viale Mellusi e Viale Atlantici con 65,81 ab/ha, a Rione Libertà (45,55 ab/ha) e al Centro Storico (40,44 ab/ha).

Considerando il dettaglio dei singoli settori, il nucleo a più alta densità abitativa è quello centrale di Rione Libertà, con più di 200 ab/ha, cui seguono il nucleo centrale della Zona Alta e la parte bassa di Rione Ferrovia (Piazza Bissolati) con una densità compresa tra i 110 ab/ha e i 200ab/ha; a seguire, con un valore tra 80 e 100 ab/ha alcuni nuclei del Centro storico (Piazza Duomo, Piazza Dogana ma anche Corso Dante, Via Torre della catena, Via delle Puglie/Via dei Mulini), all'interno della Zona Alta l'area insediativa compresa tra le Viale Mellusi e Viale Atlantici, ed ancora Rione Libertà (Piazza San Modesto).

Le aree a più bassa densità abitativa coincidono, invece, prevalentemente con le aree a vocazione produttiva (Pezzapiana, San Vito-Epitaffio, ecc.), con i sistemi urbani periferici (Santa Clementina, Perrillo) e con le aree a prevalente edilizia popolare (zona Lungo sabato, Santa Colomba, zona Alta di Capodimonte, ecc.) (Cfr. Tabella 1).

Tabella 1 - Analisi della densità di popolazione. Quadro riepilogativo

<i>Ambito</i>	<i>Area Mq</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Densità Pop. Ab/ ha</i>
<i>Ferrovia</i>	1.696.362	5.291	31,19
<i>Centro Storico</i>	1.952.326	7.896	40,44
<i>Capodimonte</i>	1.072.864	3.216	29,98

<i>Zona Alta</i>	1.872.572	12.324	65,81
<i>Pacevecchia</i>	1.180.605	4.237	35,89
<i>Fontanella</i>	1.166.918	3.550	30,42
<i>Libertà</i>	3.049.533	13.891	45,55
<i>Totale generale</i>	11.991.180	50.405	42,04

Fonte: Elaborazione da Piano Urbanistico Comunale (PUC) di Benevento

All'interno del tessuto urbano della città gli spazi residenziali convivono, infatti, sia con aree destinate ad attrezzature e servizi, sia con porzioni di territorio destinate ad attività produttive ed attività commerciali/artigianali (Pezza Piana/Valfortore, Santa Maria degli Angeli – Mulini, Creta Rossa – GS, Pontecorvo).

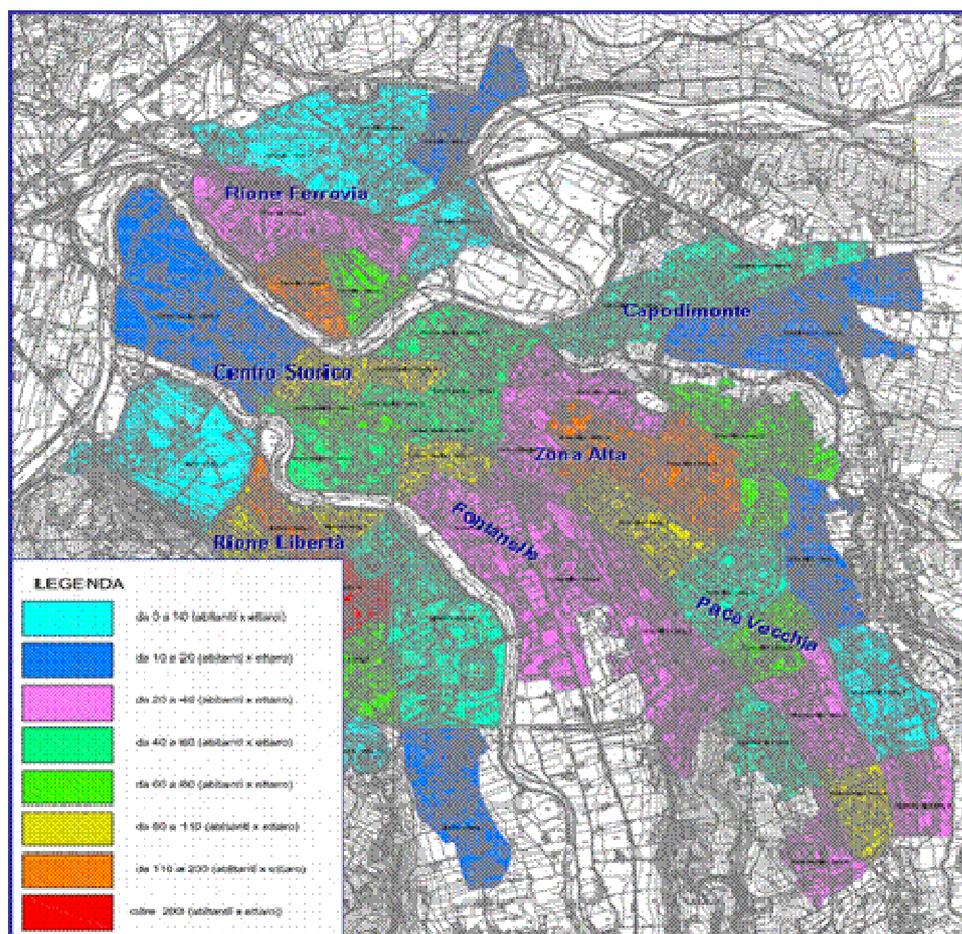


Figura 2 - Lo scenario attuale: la densità di popolazione per ambiti e settori

Fonte: Ns. elaborazione da PUC di Benevento, Allegato cartografico - A2.8 – Il Sistema Insediativo

La restante parte del territorio comunale si configura, invece, come un sistema rurale: la forma prevalente e più diffusa è quella di un *rurale periurbano* caratterizzato da una vicinanza fisica e funzionale al sistema urbano ma, anche, da una forte connotazione ambientale, così come sempre più evidenti sono i segni di un *rurale-multifunzionale* legato allo sviluppo di diverse forme di turismo in ambito rurale (turismo eno-gastronomico, eco-

turismo, ecc.); meno presente il *rurale – agricolo (in senso stretto)* con poco più del 5% delle aziende agricole provinciali ed il 4,5% di SAU dell'intera provincia.

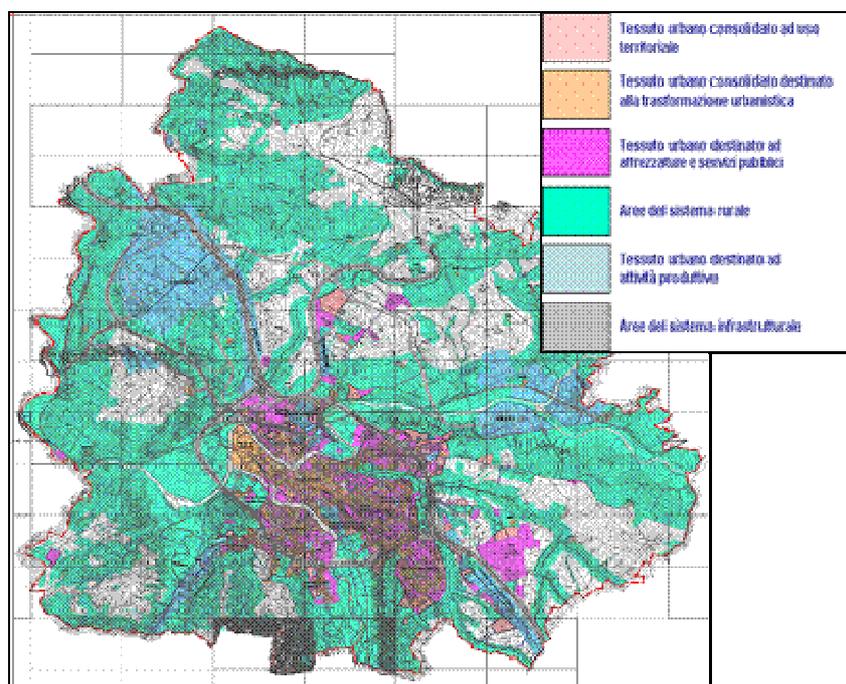


Figura 3 - Lo scenario attuale: il tessuto urbano-rurale

Fonte: Ns. Elaborazione da PUC Benevento, Allegato cartografico - A2.5 – Il Sistema Insediativo

3. Benevento: la pianificazione di un modello di “città allargata a geometria variabile”

Così come visto, i processi di trasformazione della città di Benevento negli ultimi quarant'anni hanno generato una dinamica di esplosione del sistema urbano, sia nella forma che nelle funzioni, verso le diverse contrade coinvolgendo l'immediata fascia periurbana, due sistemi periferici e parte dei comuni contermini lungo le principali direttrici di collegamento verso l'esterno. Lo stesso Piano Urbanistico Comunale (PUC) di Benevento, nel descrivere lo scenario attuale parla di modello insediativo della “città esplosa,” della “città allargata”, con polarità complesse e porte territoriali.

Il modello insediativo si configura, infatti, come una “*struttura urbana a raggiera o a costellazione*” che coinvolge un'area urbana di livello superiore, composta dalla città di Benevento che si estende lungo 3 direttrici principali (la direttrice Caudina, la direttrice Benevento-Ceppaloni-Arpaiese e la direttrice del Medio Calore), due sistemi periferici definibili, per la posizione geografica, sistema periferico nord-occidentale e sistema periferico nord-orientale, entrambi posizionati su direttrici in cui sono attive importanti dinamiche di sviluppo industriale e commerciale, ed un ambito territoriale di sviluppo insediativo diffuso a sud est del capoluogo in cui il processo di espansione urbana verso i comuni contermini (in

particolare San Giorgio del Sannio, San Nicola Manfredi e Sant'Angelo a Cupolo) ha generato un vero e proprio trasferimento di residenzialità e funzioni attraverso le cosiddette "porte territoriali di accesso alla Città" (Olivola, San Cumano, Appia -Pontecorvo, Mosti - La Francesca).

Tali porte sono di fondamentale importanza nel disegno di allestimento dell'*area vasta della Città di Benevento* dove l'area del sistema urbano non si esaurisce al nucleo urbano in senso stretto, ma include le contrade ed i comuni contermini attraverso l'accesso "meridionale" della direttrice dell'Appia di Piano Cappelle, l'accesso "occidentale" della direttrice di Montesarchio e l'accesso "settentrionale" di Olivola e Roseto delle direttrici Caianello e Campobasso.

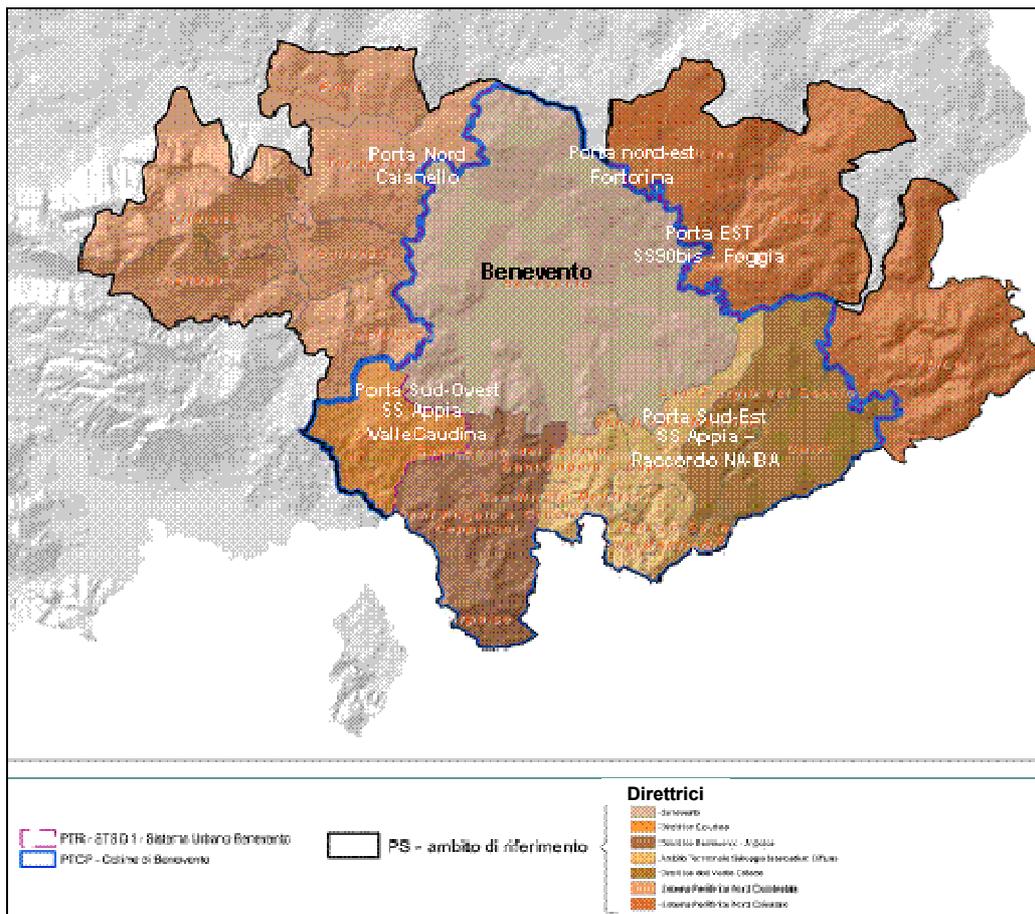


Figura 4 - Il Sistema Insediativo: le porte territoriali, il sistema di accesso ed i comuni contermini

Fonte: Ns. Elaborazione da PUC Benevento, Allegato cartografico - A2.5 – Il Sistema Insediativo

All'interno dello spazio urbano le singole parti appaiono come armature urbane ben individuabili sia da un punto di vista formale che funzionale tanto da poter utilizzare per loro l'appellativo di città e parlare di una "città di città" - proprio a voler evidenziare la natura plurima delle forme urbane che caratterizzano la città di Benevento ed il suo territorio - organizzata in cinque sistemi territoriali definiti nel P.U.C. come la *città antica e recente*, la

città del Novecento, la città dei parchi, la città della logistica, la città delle contrade e delle colline.

Città antica e recente - Nel quadro delle connessioni la città antica (città d'arte, città universitaria) rappresenta il caposaldo centrale delle politiche urbane di rafforzamento del sistema insediativo in un'ottica di specificazione funzionale e valorizzazione architettonica, storica, culturale, identitaria di una stratificazione storico-culturale eccezionale ma, anche, in funzione della candidatura a sito seriale dell'Unesco. Attraverso la sua centralità (antica e recente), i suoi nodi (Stazione terminal, Università) ed i suoi spazi (piazza Santa Sofia, piazza Risorgimento) essa si configura, dunque, come il cuore propulsivo dell'innovazione culturale, sociale e turistica della città.

Città del Novecento (Rione Ferrovia e Rione Libertà) - La ferrovia e con essa la Città della Ferrovia identifica il sistema degli spazi e delle funzioni intorno alle quali si sono storicamente strutturate le relazioni di scambio della città e dell'intera provincia con l'esterno. Funzioni che attraverso la linea ad alta velocità si rafforzeranno dando un impulso importante anche alle altre funzioni pubbliche ed urbane ivi localizzate. Allo stesso tempo, attraverso strategie di rigenerazione urbana (coesione sociale) ed interventi di programmazione integrata (contrasto del disagio sociale, connessione con il resto della città, creazione di un asse lineare del verde), l'obiettivo è quello di strappare rione Libertà alla marginalità e di assegnare a questo quartiere un ruolo di centralità come "città dell'accoglienza".

Città della logistica - L'obiettivo è intervenire su aree strategiche (*Olivola - Roseto*) per lo sviluppo economico dell'intero territorio provinciale attraverso il potenziamento del sistema infrastrutturale, dei collegamenti e dei servizi integrati del terziario e del terziario avanzato configurando una vera e propria "città della logistica". Il progetto più rilevante che coinvolge tale sistema è la realizzazione di una Piattaforma logistica che dovrebbe fungere da polo strategico per lo sviluppo economico di Benevento, della provincia, della Campania e di tutto il Mezzogiorno. Nella Piattaforma Logistica è prevista l'implementazione di un Centro per l'Innovazione delle imprese locali in cui sviluppare servizi di automazione e controllo per il settore agroalimentare, una stazione enologica sperimentale, servizi di logistica per le piccole imprese, ecc. Il pubblico interesse legato al progetto va da un ampliamento della base occupazionale, ad una maggiore competitività delle imprese locali e attrattività verso gli investitori esterni, nonché alla minimizzazione dell'impatto sull'ambiente.

È previsto, inoltre, un potenziamento dell'aeroporto, auspicando che diventi di 3° livello, con un possibile scalo di livello regionale.

Città dei Parchi - Il tema dominante della città dei parchi è la compenetrazione delle aree naturali nella struttura della forma della città in risposta ad una sempre maggiore istanza di vivibilità e sostenibilità dello sviluppo: si punta alla connessione dell'esterna valle del Sabato con l'interna area degli antichi canali fino a raggiungere linearmente il parco urbano di *Cellarulo* di recente allestimento. In tale area, sito della Benevento pre-classica, si prevede la

realizzazione di un parco archeologico da interrelare con i corridoi ecologici dei diversi corsi fluviali e gli itinerari turistici del sistema locale. L'obiettivo della programmazione comunale è di recuperare vaste aree dall'elevato valore ambientale, paesistico ed archeologico che attualmente figurano come spazi della separatezza nell'architettura urbana.

Città delle Contrade e delle Colline - Il processo di avanzata dell'urbano sul rurale ha portato inevitabilmente alla modifica strutturale e funzionale della pianta della città che si estende sempre più "fuori le mura" verso le contrade, un tempo aree agricole, ed i comuni contermini. Tale sistema comprende un insieme di 20 comuni in cui vive circa il 40% della popolazione dell'intera provincia ed i cui indici della dimensione insediativa, economica, sociale, culturale, ecc. si discostano fortemente dal resto del territorio provinciale, con valori prossimi a quelli del sistema urbano della Città (es. bassa incidenza degli occupati in agricoltura, livello di istruzione medio-alto, elevato indice di fabbricazione, incremento delle attività commerciali, ecc.).

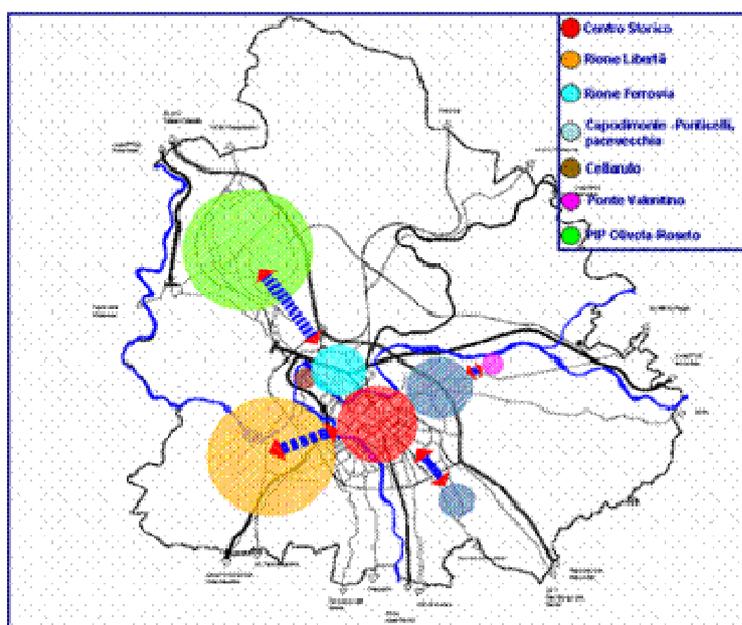


Figura 5 - I processi pianificatori in atto: lo sviluppo urbano

Fonte: Ns. Elaborazione da Comune di Benevento (2008), *Linee Strategiche di Sviluppo Urbano - Città di Benevento*.

Il sistema di "città di città" è espressione, dunque, di una città di Benevento allargata a geometria variabile, un sistema complesso che coinvolge comuni contermini e/o limitrofi ma che ovviamente interessa l'intera provincia e che necessita - come previsto anche nel P.T.C.P. - di "fare sistema" non solo al suo interno attraverso il consolidamento del rapporto di complementarità e sinergia tra capoluogo e comuni contermini - laddove i centri limitrofi sono già parte integrante del sistema urbano cittadino - ma al suo esterno con il resto del territorio provinciale.

La città di Benevento è, infatti, il baricentro fisico, sociale, economico e politico dell'intera provincia: nel complesso dei 78 comuni, solo altri due comuni oltre al capoluogo superano la

soglia dei 10 mila abitanti (Montesarchio e Sant'Agata dei Goti); della restante parte 10 superano i 5.000 abitanti, 36 hanno una popolazione compresa tra i 2.000 e 5.000 abitanti e 32 hanno una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

Anche in termini di pianificazione, dall'analisi dei Piani Urbanistici Comunali (PUC), dei Piani Regolatori Generali (PRG) e dei Programmi di Fabbricazione (PdF) ancora "di fatto vigenti", emerge come dei 78 comuni, solo 4 hanno il PUC approvato, 61 hanno il PRG approvato, 5 sono dotati di PdF mentre 8 sono privi di pianificazione generale: considerato che il periodo di "vita normale" di un PRG può essere stimato in 10 - 15 anni, l'80% dei comuni della provincia è a tutt'oggi in condizioni di assoluta inadeguatezza.

All'interno di tale «sistema di centri minori» lo spopolamento e/o il progressivo invecchiamento della popolazione locale con conseguente stallo dello sviluppo sociale ed economico del territorio rappresenta la prima emergenza da fronteggiare soprattutto per i centri dimensionalmente più piccoli; allo stesso tempo, nei centri con meno di 5.000 abitanti la nascita di nuove residenzialità in maniera disordinata ha, in molti casi, determinato il consumo di suolo ad elevata capacità produttiva provocando una certa frammentazione dello spazio rurale.

In diversi centri maggiori, invece, come San Marco dei Cavoti, Pietrelcina, Montefalcone, San Bartolomeo in Galdo, Colle Sannita, Pesco Sannita, Sant'Agata de' Goti e Telesse l'assetto a «prevalente matrice rurale», contraddistinto da un paesaggio a elevata continuità, è divenuto nell'arco di pochi anni un assetto di frangia a «prevalente matrice urbana», altamente esposto alle interferenze e alle pressioni delle attività urbane. Tali territori si vanno sempre più configurando come un *continuum rururbano* non più campagna ma non ancora città, in cui gli ordinamenti produttivi agricoli hanno subito una significativa evoluzione, con la drastica diminuzione delle colture tradizionali promiscue e la notevole diffusione di seminativi irrigui e di colture orticole di pieno campo e in cui sono evidenti i «resti» di un sistema industriale mai decollato, i cosiddetti "vuoti rurali" (Bencardino F., Paradiso M., Amodio T., 2000).

All'interno di tale sistema, però, fatta eccezione per pochi nuclei ben individuabili come quello di Montesarchio, Sant'Agata dei Goti, Pietrelcina che, così come previsto dallo stesso P.T.C.P.⁷, riescono ad assolvere la funzione di "centro ordinatore di livello provinciale" in quanto poli fondamentali dell'armatura urbana con funzioni rare e di connessione tra i diversi sottosistemi provinciali, gli altri sistemi territoriali maggiori, al di là della crescita demografica che li caratterizza, continuano a vivere – al pari dei centri minori - in un certo isolamento non solo rispetto al sistema regionale ma, anche, al proprio nucleo: essi faticano a raggiungere

⁷ Il P.T.C.P. di Benevento, nella visioning strategica "visione guida per il futuro", disegna uno scenario di lungo termine caratterizzato dalla promozione di un'organizzazione unitaria della "città Caudina", della "città Telesina" e della "città Fortina" a cui affidare funzioni superiori e rare nel quadro di un'organizzazione policentrica del sistema insediativo complessivo, e per le quali predisporre politiche di mobilità volte a sostenere l'integrazione fra i centri che le compongono a cui assegnare ruoli complementari. Cfr.: P.T.C.P. di Benevento (2009), Quadro di riferimento programmatico e della pianificazione urbanistica, Sez. A, Vol. Ao, pp. 16-19.

adeguati livelli funzionali e non riuscendo a dotarsi di servizi e infrastrutture di rango elevato, non sono in grado di costruire relazioni con un contesto territoriale ampio.

Tali sistemi territoriali (Cerreto Sannita, Guardia Sanframondi, S. Marco dei Cavoti, Telesse Terme) si configurano, dunque, come “*centri ordinatori di livello d’ambito*” che operano nella rete provinciale come polarità insediative di supporto al sistema dei centri ordinatori di livello provinciale con funzioni di presidio dei territori interni e montani a debole armatura urbana.

Tutti gli altri centri (piccoli e piccolissimi al di sotto dei 1000 ab.) si identificano, infine, come polarità urbane locali distinte secondo una vocazione derivante da una valutazione peculiare delle proprie caratteristiche⁸. A questi sistemi è stata, inoltre, attribuita una potenzialità turistica differenziando le vocazioni tra turistico-religioso (es. Pesco Sannita, Pietrelcina), naturalistica (Ceppaloni, Cusano Mutri, Vitulano, ecc.) storico-culturale (Airola, Cerreto Sannita, Guardia Sanframondi, ecc.) e rurale (Castelvenere, Colle Sannita, San Marco dei Cavoti, Solopaca, ecc.).

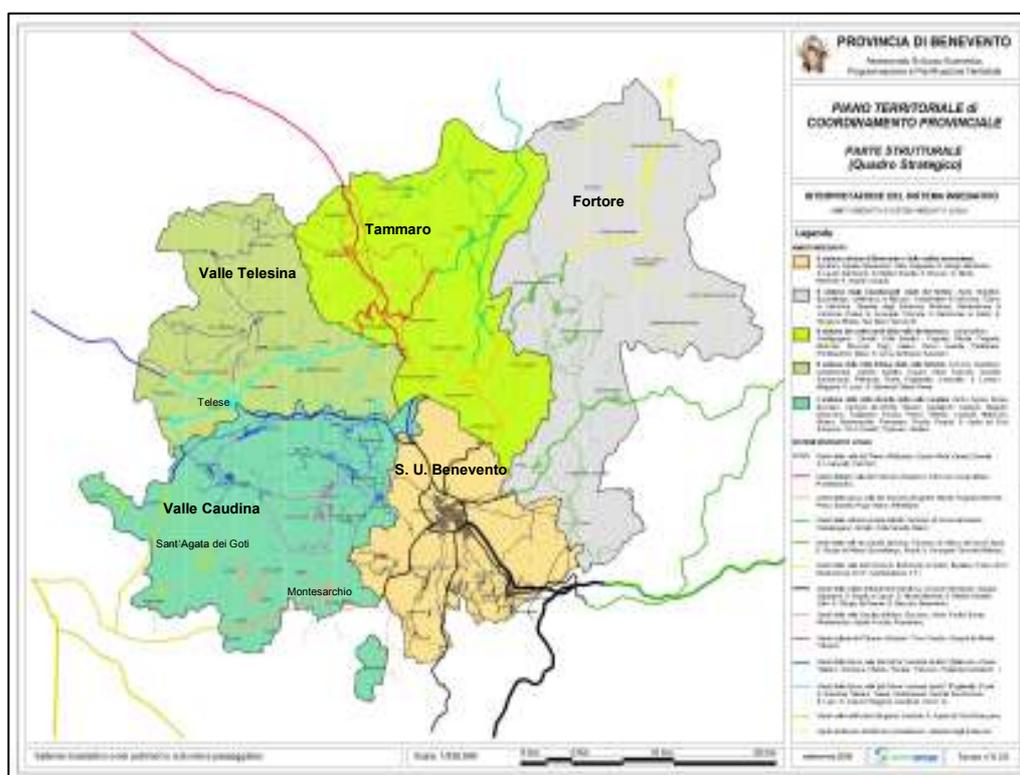


Figura 6 – Interpretazione del sistema insediativo provinciale

Fonte: Ns. Elaborazione da P.T.C.P. di Benevento (2004), Allegato cartografico – A2.5

⁸ In sintesi, il sistema a rete previsto dal P.T.C.P. di Benevento, oltre alla polarità urbana complessa di Benevento, si compone di centri ordinatori di livello provinciale, di centri ordinatori di livello d’ambito e di polarità locali con funzioni, rispettivamente, provinciali, d’ambito e locali. All’interno del P.T.C.P. - Quadro strategico – l’intero territorio è suddiviso in 5 *Ambiti Insediativi* (S. U. di Benevento e delle colline, Sistema degli insediamenti rurali del Fortore, Sistema dei centri rurali della valle del Tammaro, Sistema della città diffusa della valle Telesina, Sistema delle città storiche della valle Caudina) e 13 *Sistemi Insediativi Locali* quali sistemi comprendente centri, insediamenti produttivi, infrastrutture di collegamento e di servizio ed insediamenti sparsi riconoscibili per comuni caratteri formali e funzionali (Valle del Titerno, Alta Valle del Tammaro, Bassa Valle del Tammaro, Valli secondarie dell’Alto Tammaro, Valli secondarie del Basso Tammaro, Valle del Fortore, Colline di Benevento, Valle Caudina, Monte Taburno, Valle del Calore (sinistro), Valle del Calore (destra), Valle dell’Isclero, Bacino del Miscano) (Cfr.: Figura 6).

In relazione a tale struttura, lo sviluppo strategico del sistema insediativo provinciale è legato:

- al consolidamento del rapporto di complementarità tra il capoluogo ed i comuni contermini, sia in termini di distribuzione ottimale della dimensione insediativa che delle funzioni in modo da poter considerare i centri limitrofi come parte integrante del sistema urbano cittadino (differenziazione produttiva e specializzazione funzionale in modo da ridurre il fenomeno di polarizzazione dello sviluppo all'interno del solo centro urbano di Benevento);
- alla creazione di un sistema di connessioni (fisiche e funzionali) tra la polarità complessa della città di Benevento ed i centri ordinatori di livello provinciale e , a scalare, tra questi ed i centri ordinatori di livello d'ambito;
- a politiche ed azioni di valorizzazione delle “identità vocazionali” delle polarità locali di ciascun ambito insediativo (es. città storiche della valle caudina, città rurali della valle del Tammaro, insediamenti rurali del Fortore, ecc.), atto a garantire la sopravvivenza dei centri minori isolati.

4. Il processo di costruzione della *Vision strategica*: il PS della Città di Benevento

La Città di Benevento in quanto Capoluogo di Provincia è stata destinataria di un finanziamento, a valere sulle risorse F.A.S., per l'avvio di un processo di pianificazione strategica volto ad individuare una *vision* condivisa dall'intera comunità locale sulle opportunità di sviluppo, a medio ed a lungo termine, della Città e del suo territorio. D'altra parte, esperienze di pianificazione d'area vasta quali un Patto Territoriale, un P.R.U.S.S.T., un P.R.U. e di programmazione negoziata, insieme alla posizione geografica baricentrica del territorio sannita - al centro della dorsale appenninica e snodo di comunicazione tra il versante Tirrenico e quello Adriatico - ha fatto sì che questa area venisse individuata dal Ministero delle Infrastrutture come destinataria di uno specifico finanziamento atto alla redazione di un Piano Urbano della Mobilità in stretta connessione con la pianificazione strategica.

Il Comune di Benevento ha in fase avanzata di redazione il Piano Strategico con la finalità di dotare la città di uno strumento che, all'interno di un quadro di sostenibilità complessiva, sappia costruire una *visione condivisa* del futuro della città “*entro le mura*” (scala urbana) e “*fuori le mura*” (scala territoriale di area vasta), attraverso una coerenza complessiva degli strumenti già attivi sul territorio e l'individuazione delle linee di intervento più efficaci per raggiungere tale obiettivo.

Il Piano è stato finanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Regione Campania all'interno dell'Accordo di Programma Quadro “Accelerazione della spesa nelle

aree urbane” con l’obiettivo di avviare un processo di programmazione coerente con i cicli della spesa dei fondi strutturali 2007–2013 e in grado di accelerarne l’utilizzo⁹.

Il processo di pianificazione strategica ha avvio con la predisposizione di un documento propedeutico al Piano strategico “*Benevento 2015: Città partecipata*”, in cui vengono individuate le linee di indirizzo per la pianificazione strategica della città, secondo la già richiamata visione dello sviluppo “entro e fuori le mura”. A partire da tale impostazione strategica hanno inizio una serie di azioni propedeutiche (analisi e studi preliminari, definizione del Comitato tecnico scientifico, avvio del processo di ascolto dei portatori di interesse, creazione di partnership con altre città italiane ed europee, ecc.) e di comunicazione, condivisione e confronto sulle azioni intraprese e da intraprendere (Convegni di approfondimenti tematici, riunioni con i partenariati, attivazione di tavoli settoriali, iscrizione alla rete delle città strategiche, presentazione del documento “Primi Scenari”). Di particolare intensità è stato “il processo di ascolto della città” che, mediante l’approfondimento per temi, il confronto tra i diversi portatori di interesse e la concertazione, ha portato all’identificazione dei bisogni e delle risorse a partire dalle quali definire le priorità, le proposte di intervento e di integrazione per ogni singola area.

La visione strategica condivisa che viene fuori da questo lungo processo di concertazione parte dal cuore della Città ma si pone come obiettivi generali l’individuazione di scelte di scala e la congruenza di azioni di breve, medio e lungo periodo, la partecipazione di tutti gli attori locali alle scelte di sviluppo della città e, nel quadro della complessiva politica di coesione, l’opportunità di convogliare le risorse europee con particolare riguardo a quelle destinate alle aree urbane.

L’ambito del Piano va, infatti, oltre i limiti dei confini comunali identificandosi con il territorio effettivamente coinvolto dalle dinamiche di trasformazione: particolare attenzione è stata posta ai comuni limitrofi che si caratterizzano per alcune funzioni, tra cui la residenza, quali satelliti di Benevento. Il Piano Strategico opera, dunque, secondo la logica di “progetto territoriale” improntata all’autoriconoscimento e alla valorizzazione delle eccellenze come condizione fondamentale per competere e favorire l’inclusione di ulteriori spazi (urbani e rurali) nel novero dei territori attrattivi e competitivi.

Secondo tale impostazione, il Piano si sviluppa attorno a temi prioritari - infrastrutture e servizi, valorizzazione dell’identità storica, attività culturali, formazione, ricerca e sviluppo - al fine di dar vita, così come sottolineato, ad un assetto della Città a “geometria variabile”, funzionale a specifiche opportunità e strategie di area vasta. Il Capoluogo ed i comuni limitrofi sono, così come visto nell’articolazione della *struttura urbana a raggiera*, in connessione tra loro attraverso le “porte territoriali di accesso alla Città”, pertanto i processi pianificatori in atto nell’individuare “polarità territoriali” e porte d’accesso si muovono con

⁹ L’Accordo di Programma Quadro “*Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane*” è stato sottoscritto tra il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Ministero dell’Economia e Finanze e la Regione Campania il 31 marzo 2005; nell’ambito di tale Accordo, il Comune di Benevento ha ottenuto il finanziamento del Piano Strategico della città. *La Regione Campania ha finanziato il PS con Decreto Dirigenziale n°455 del 10 novembre 2005.*

l'obiettivo di mettere in rete e allestire nell'area vasta disegnata dalla Città e dalle sue porte territoriali, "grandi armature infrastrutturali e polarità di rango elevato", capaci di sviluppare attrattività, competitività, coesione, attraverso una serie di progetti e di iniziative.

Secondo la *visioning* del Piano, progettare il territorio nel suo insieme significa non solo consolidamento del rapporto di complementarità e connessione verso l'esterno ma, anche, potenziamento e valorizzazione dello spazio interno, urbano e rurale attraverso un nuovo sviluppo della Città, dei quartieri, delle contrade e della campagna, disciplinando servizi, azioni di recupero e interventi di riqualificazione urbana.

Nella visione strategica della pianificazione della Città e del suo territorio, Benevento può, analogamente ad altre porzioni del territorio nazionale, fare leva su quei fattori che, per decenni, sono stati considerati come condizioni di svantaggio (quali l'assenza di grandi complessi produttivi, il peso dell'agricoltura e la marginalità rispetto ai grossi agglomerati urbani). In tal modo, il capoluogo Sannita può proporsi come luogo che offre - unitamente alle iniziative già avviate nei settori delle attività e manifestazioni culturali e della tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico e monumentale - condizioni di attrattività, non solo turistica, ma per attività di ricerca e di innovazione.

L'obiettivo generale individuato nelle fasi di avvio della pianificazione strategica della Città è quello di puntare sullo sviluppo di Benevento [...] *luogo di relazione tra i grandi corridoi europei e le aree interne; centro di cultura, ricerca e sperimentazione di modelli sostenibili dello sviluppo* [...]. Ne è derivata un'articolazione complessa strutturata in obiettivi generali, specifici, linee di intervento materiali ed immateriali, azioni concrete e specifiche.

Nello specifico sono stati definiti due *Assett cardine* dello sviluppo - *competitività e valorizzazione* - da raggiungere attraverso azioni di: riqualificazione ambientale e sostenibilità dello sviluppo; rafforzamento e sviluppo del ruolo di cerniera tra corridoio europei ed aree interne; valorizzazione dell'identità storica della città ed inserimento nei circuiti internazionali delle città d'arte; sviluppo delle condizioni di attrazione per l'insediamento di attività di ricerca e sviluppo; riequilibrio delle funzioni urbane e tutela del paesaggio agrario attraverso nuove centralità e recupero/rivisitazione del ruolo delle contrade.

Ad essi si affianca la *coesione* quale *Assett complementare* da raggiungere attraverso azioni di diffusione dei saperi, politiche per il lavoro e l'occupazione ed interventi per l'incremento della qualità urbana, ed il *miglioramento della governance* come *Assett accessorio* (Cfr.: Figura 7).

Le azioni sono già in parte avviate: si tratta, in alcuni casi, di interventi in continuità con la programmazione precedente a valere sul *PI "Benevento: il futuro nella Storia"*, o più in generale che danno continuità alla spesa dei fondi del periodo 2000-2006; in altri casi di nuove progettualità. Tra queste rientrano una serie di Programmi/Progetto legati all'Assett strategico "Rafforzamento e sviluppo del ruolo di cerniera tra corridoio europei ed aree interne, tra cui: i) la costruzione di una *Piattaforma logistica di II livello* nell'area PIP di Roseto, in coerenza alla specificità geografico-territoriale della Città ed alle prospettive di

sviluppo del collegamento trasversale Tirreno-Adriatico, ii) la realizzazione del *Progetto Territorio-Mobilità* legato alla posizione di Benevento rispetto alle reti T.E.N.

A tali interventi si affiancano una serie di progetti rientranti nell'Assett "Riqualificazione ambientale e sostenibilità dello sviluppo" come il Programma Sperimentale di Riqualificazione del Bacino del Fiume Calore, il Parco Urbano – ANSA del Fiume Calore ed il Piano Energetico Comunale che si affianca al P.U.C. come strumento di collegamento tra le strategie di pianificazione locale e le azioni di sviluppo sostenibile (interventi di risparmio di combustibili tradizionali e la promozione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili).

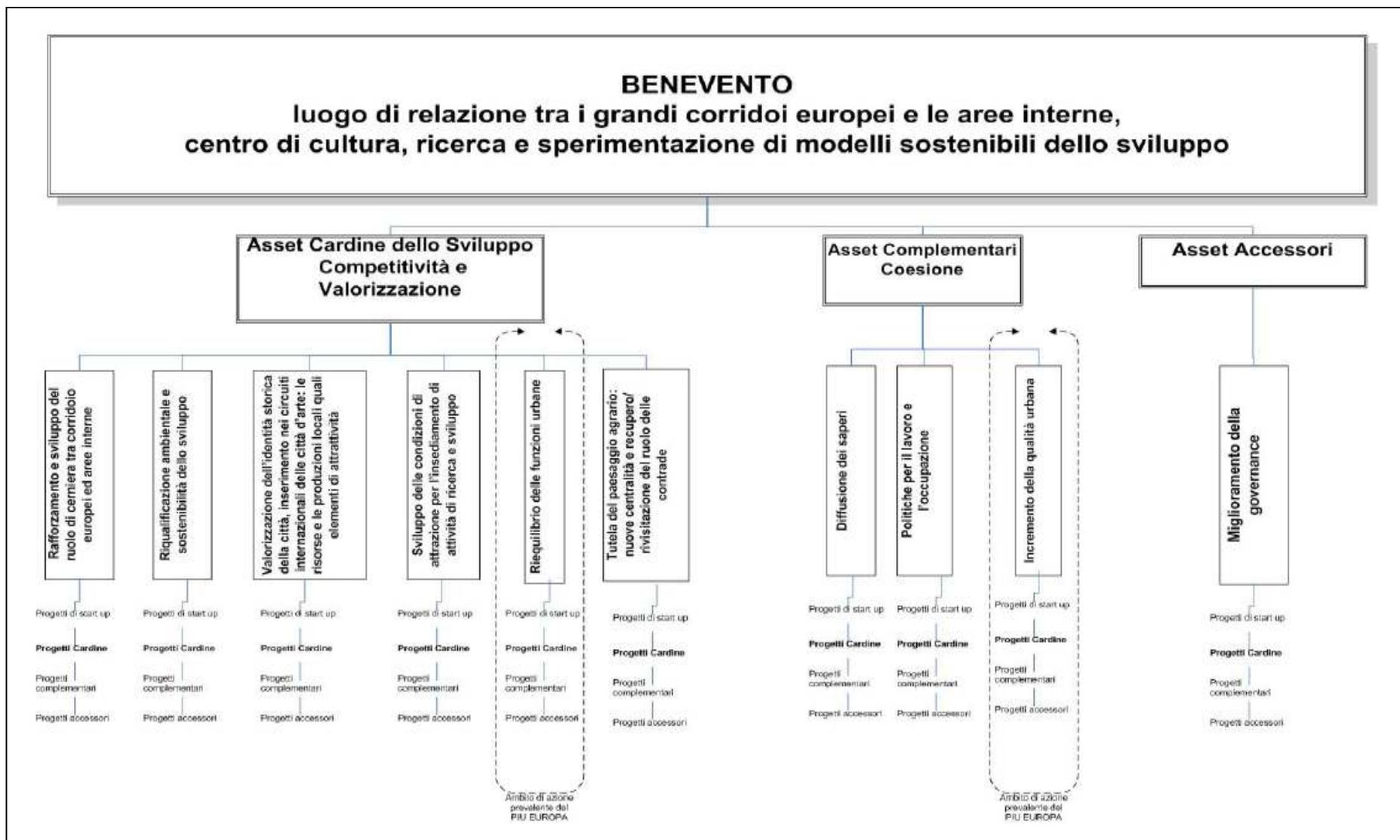


Figura 7 – Città di Benevento: Vision strategica e ambiti di azione prevalente

Fonte: Comune di Benevento (2008), Piano Strategico. Principi, metodologie e percorso, Bozza.

Rientrano, invece, all'Assett strategico "Valorizzazione dell'identità storica della città.." la candidatura del Complesso di Santa Sofia alla WHL dell'UNESCO nell'ambito del sito seriale "ITALIA LANGOBARDORUM: centri di potere e di culto" e la realizzazione del Parco Archeologico Urbano. Anche per l'Assett "Sviluppo del tessuto produttivo e innovazione tecnologica" si è dato avvio ad una serie di progetti come la realizzazione del Centro Brevetti ANSALDO volto alla costruzione di una "piattaforma di totale efficienza energetica" che utilizzi nuove tecnologie legate alle fonti rinnovabili. Infine, tra i progetti più importanti degli Assett complementari "Diffusione dei saperi - Politiche per il lavoro e l'occupazione" rientra il Patto Formativo Locale "C.U.O.R.E." (Capitale Umano per l'Occupazione e la Riquilificazione Economica delle aree interne) che ha come obiettivo prioritario quello di puntare sull'investimento in capitale umano quale leva dello sviluppo endogeno.

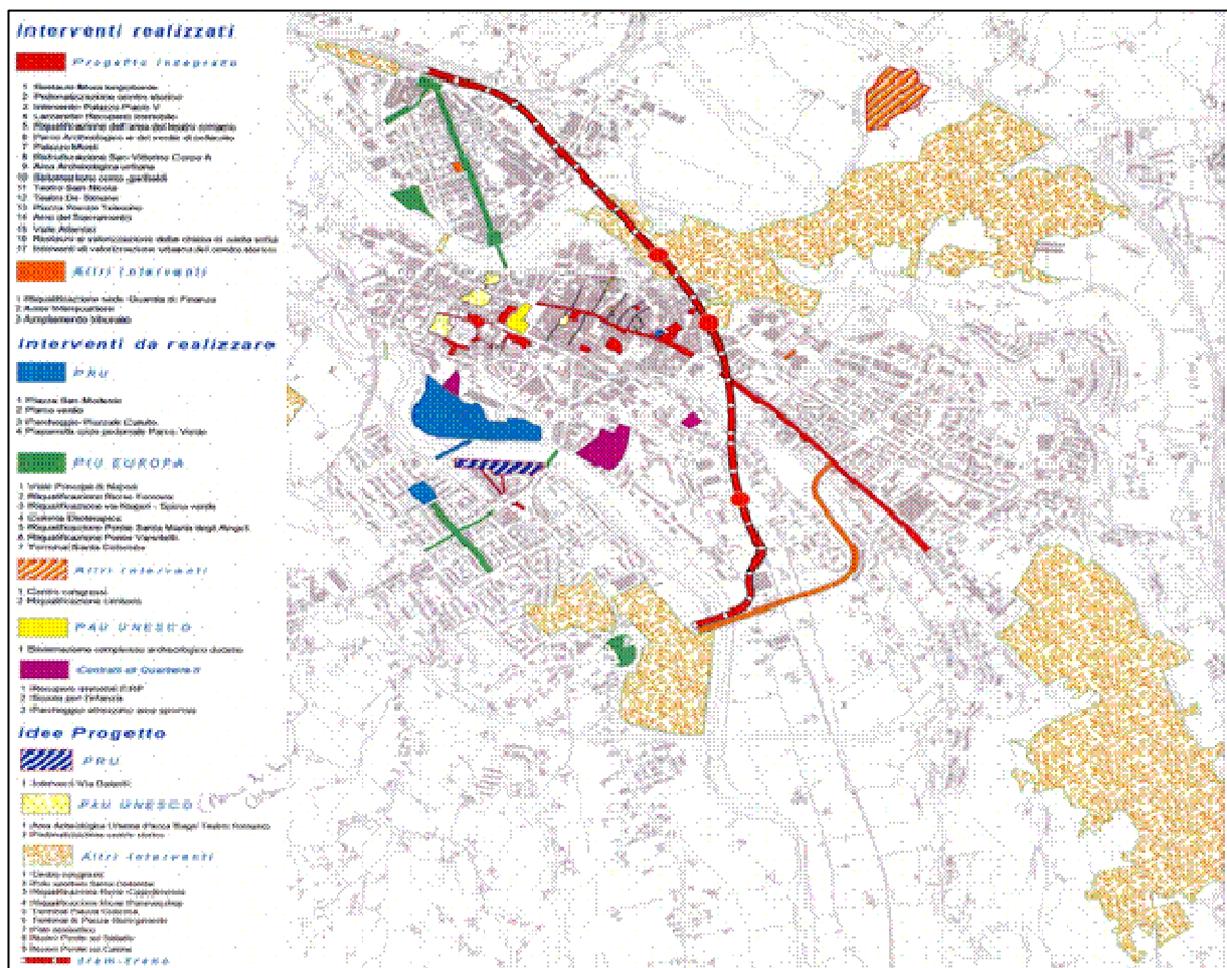


Figura 8 – Vision strategica della Città di Benevento: interventi ed ambiti di azione

Fonte: Comune di Benevento – Cartografia di Piano

4.1 Il Programma Integrato Urbano "PIU EUROPA – Benevento"

Le strategie di riconfigurazione, di riassetto e di sviluppo dell'intera città delineate dai vari strumenti di pianificazione (P.I. Il futuro nella storia, P.U.M. e Progetto territorio, P.R.U.,

Patto Formativo CUORE, P.U.C., Candidatura Unesco, etc...), confluiscono tutte nella Vision Strategica del Programma Integrato Urbano (P.I.U.) “Più Europa a Benevento, Più Benevento in Europa”¹⁰. Nello specifico, all’interno della visione strategica complessiva, il P.I.Ù. *Europa della città di Benevento*¹¹ opera come strumento di attuazione dell’Assett cardine dello sviluppo “Competitività e valorizzazione” e dell’Assett complementare “Coesione” attraverso, rispettivamente, i *Programmi di riequilibrio delle funzioni urbane* ed i *Progetti di incremento della qualità della vita*¹².

L’ambito territoriale individuato dal Programma coincide con il rione Ferrovia ed il rione Libertà per un’estensione territoriale complessiva di 4,51 kmq. (3,5 % della superficie territoriale comunale) ed una popolazione ivi residente di 23.209 abitanti (37,5% della popolazione complessiva). Tali territori rientrano nelle aree ammissibili dei programmi P.I.Ù. Europa in quanto necessitano di interventi di rivitalizzazione urbana volti a contrastare i fenomeni di degrado sia fisico e sociale in essi riscontrabili, con particolare attenzione ai problemi in merito alla carenza di servizi e di infrastrutture.

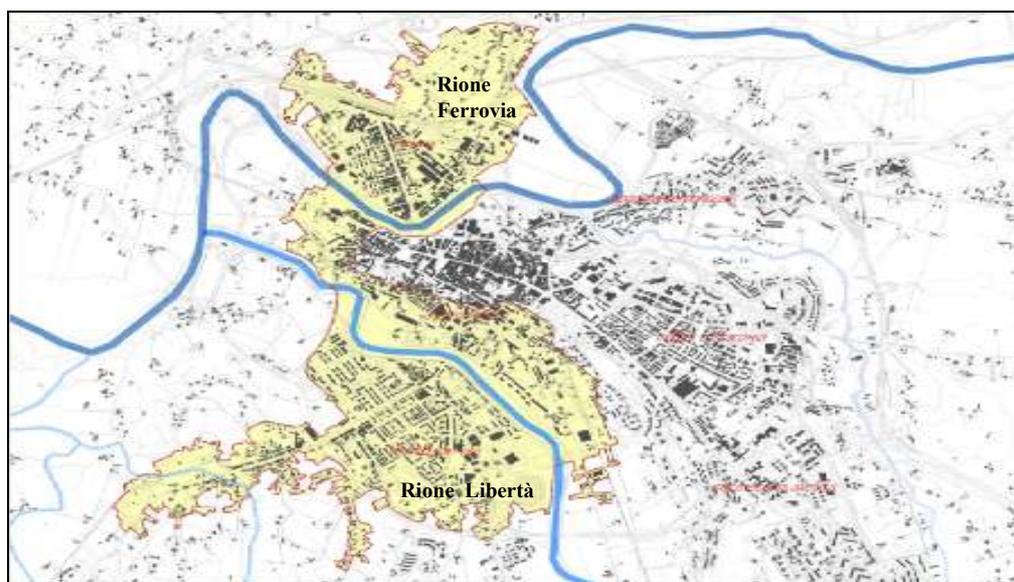


Figura 8 – Programma Integrato Urbano P.I.Ù. Europa - Benevento. Ambiti di Intervento
Fonte: Sistemi di staff – Ufficio politiche di Sviluppo e Politiche Comunitarie P.I.Ù. Europa

Nello specifico, il quartiere Rione Ferrovia si è sviluppato intorno al polo ferroviario e lungo viale Principe di Napoli che, collegando la stazione centrale al ponte Vanvitelli sul fiume

¹⁰ I Piani Integrati Urbani (P.I.Ù. Europa) rappresentano lo strumento di attuazione della strategia regionale per lo sviluppo urbano sostenibile, di cui all’Obiettivo specifico 6.a dell’Asse prioritario 6 del PO FESR 2007 – 2013. Essi si configurano come un insieme coordinato di interventi finalizzati al rafforzamento dell’attrattività e la competitività delle città campane, in un’ottica di rivitalizzazione socioeconomica.

¹¹ Il processo di costruzione del PIU Europa della città di Benevento ha avuto avvio con la sottoscrizione da parte del Comune di Benevento, la Provincia di Benevento e la Regione Campania del Protocollo di Intesa per l’elaborazione e l’attuazione del “Programma Integrato Urbano Più Europa a Benevento, Più Benevento in Europa”, siglato nei giorni 7-8/04/2008.

¹² Comune di Benevento (2009b), *Programma Integrato Urbano, Più Europa. Documento di sintesi*, Benevento.

Calore, rappresenta un asse importante di raccordo con il resto della città: la stessa “Piazza Vittoria Colonna” antistante la stazione ferroviaria costituisce un punto nodale per il traffico urbano ed extraurbano e passaggio obbligato per chi entra nella città da nord. Nel quartiere prospettano edifici con funzioni quasi esclusivamente residenziali (veste di quartiere dormitorio) ed in molti casi con evidenti segni di degrado; l’intera area è, inoltre, carente dei necessari ed utili spazi di aggregazione sociale.

Il quartiere di Rione Libertà, che lambisce il centro storico della città, presenta la veste di una Città “autonoma” con circa 22.000 abitanti per un’area complessiva di oltre 40 Ha. Esso è collegato al resto del centro urbano attraverso il ponte di S. Maria degli Angeli, costruito alla fine degli anni ‘60, che rappresenta l’unica strada per poter accedere alla zona centrale della città. Per quanto presenti un chiaro e definito impianto urbano declinato dal Piano di Luigi Piccinato, il quartiere ha perso nel tempo le sue originarie connotazioni, affiancando all’impianto razionalista, misurato nelle proporzioni e nelle volumetrie, parti informi e caotici, divenendo uno snodo centrale dei collegamenti extraurbani (il quartiere ospita sia lo stadio ed un importante polo scolastico), ma con evidenti carenze infrastrutturali ed, in molti casi sociali, di spazi della socializzazione che alimentano forme di degrado sociale.

In ottemperanza alle Linee strategiche dei P.I.Ù Europa, gli interventi programmati sono il risultato di un complesso processo di concertazione partenariale tra le parti sociali, tra i soggetti pubblici e privati locali attraverso sia la creazione di un sistema chiaro e trasparente di regole entro cui promuovere la concertazione ed il rafforzamento del partenariato istituzionale, sia il coinvolgimento dei cittadini e della società civile in modo da accrescere la legittimità e l’efficacia delle azioni programmate. Ne sono un chiaro esempio: i diversi “Laboratori di pianificazione partecipata” in cui attori pubblici e privati (ordini professionali, sindacati e associazioni, enti e istituzioni, Comitati di quartieri e cittadini) hanno creato e condiviso, dapprima, scenari sullo “stato della città” mediante la partecipazione a tavoli tematici di discussione e poi elaborato “idee progetto” da inserire in uno scenario comune di pianificazione futura della Città strutturato secondo un ordine di priorità, i 192 progetti presentati a seguito dell’apertura del bando relativo a “manifestazioni di interesse finalizzate alla redazione del Documento di Orientamento Strategico del *P.I.Ù Europa*”, ed i numerosi workshop di presentazione e condivisione delle idee progettuali agli operatori e alla cittadinanza.

Nello specifico gli interventi sono destinati a:

- recupero, potenziamento e realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- recupero, riutilizzo e adeguamento di edifici ed aree degradate;
- incremento della fruibilità degli spazi pubblici e di aree di aggregazione;
- realizzazione di parchi urbani e miglioramento delle condizioni ambientali;
- definizione di un sistema di mobilità pubblica funzionale, economicamente efficiente ed ecocompatibile.

5. Benevento 2020: quali scenari di sviluppo per la città

Il contesto che si sta prefigurando con Europa 2020 - la strategia europea che fissa obiettivi chiari e quantificati in materia di *occupazione, ricerca, energia e clima, educazione e lotta alla povertà* per uscire dalla crisi e rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio attraverso una crescita "intelligente, sostenibile e solidale", impone (auspica) un maggiore coordinamento delle politiche nazionali e, a scalare, regionali e locali con quelle europee; un'esigenza che risulta rafforzata dal particolare momento di sfaldamento dell'economia e della coesione sociale europea e dal fatto che [...] *le realtà economiche si muovono più velocemente di quelle politiche* [...] ¹³.

Benevento 2020: quali scenari di sviluppo per la città è il titolo di un incontro di lavoro promosso dall'Ufficio Politiche di Sviluppo e Politiche Comunitarie - P.I.Ù Europa del Comune di Benevento: un appuntamento in cui, ancora una volta, le rappresentanze locali (dagli Organi politici all'Università, dalle Organizzazioni economiche ai Comitati di quartiere) sono chiamate a partecipare e a promuovere l'attrattività e la competitività del territorio, nell'ottica della sostenibilità socio-economica e del miglioramento della qualità della vita. L'intento è quello di fare di questo "obiettivo" una "realtà".

La dimensione di *Benevento* come *città capoluogo* e *città media* le conferisce di per sé lo status di modello di riferimento rispetto a qualità della vita, socialità, fattori di identità storico-culturale e riconoscibilità soprattutto in chiave turistica ma, anche, di innovazione tecnologica e culturale. La realtà del capoluogo è, infatti, incentrata tanto sulla definizione del suo ruolo di città di rango superiore e, quindi, capace di offrire servizi specializzati e rari sia a livello sociale, culturale e assistenziale che produttivo, quanto sulla condizione non secondaria di essere il riferimento per un sistema più vasto che arriva ad estendersi al territorio provinciale ed oltre; riferimento funzionale, amministrativo ma, anche, urbano per una realtà caratterizzata da nuclei storici e consolidati ma di piccola entità fisica.

Lo stesso sviluppo urbano futuro della Città e del suo territorio muove, sicuramente, da quelle che sono le determinanti storiche della sua espansione - dalla cultura alla vocazione agricola -, ma non può prescindere dalle nuove prospettive di sviluppo derivanti da: creazione di una rete di città medie come nodi di connessione delle aree interne; costruzione di un sistema di connessione con le reti T.E.N.; partecipazione alle reti ecologiche regionali; sviluppo di progetti innovativi per l'efficienza energetica in stretta sinergia con un nuovo modello di agricoltura multifunzionale; sviluppo di reti della conoscenza (Consorti di Università, Enti di ricerca, Parchi scientifici e tecnologici ecc.); inserimento degli attrattori culturali locali nei siti seriali UNESCO; ecc.

¹³ Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

Su queste prospettive, la città innesta peculiarità proprie: una posizione geografica baricentrica rispetto alla dorsale appenninica e ai versanti Tirrenico ed Adriatico, un ricco sistema idrografico e fluviale che innerva la Città ed il suo territorio, un ambiente urbano di impianto storico di notevole valore culturale ed architettonico, un rapporto forte tra il tessuto urbano consolidato e il paesaggio agrario circostante, un sistema produttivo locale fortemente connesso alle vocazioni agro-alimentari e alle tradizioni artigianali del territorio (si pensi alla produzione del liquore Strega o ai pastifici Rummo) ma, al tempo stesso, innovativo che punta all'energia pulita e guarda con interesse all'internazionalizzazione verso i mercati emergenti, nonché una stretta connessione tra l'Ateneo Sannita, la città ed il territorio.

Alle nuove linee strategiche europee, nazionali e regionali la città risponde, dunque, attraverso la messa a sistema e la valorizzazione delle sue peculiarità: ne sono un esempio, così come visto, il progetto di realizzazione di una *Piattaforma logistica di II livello*, il *Progetto Territorio-Mobilità*, il *Programma Sperimentale di Riqualificazione del Bacino del Fiume Calore*, il Progetto del *Parco Urbano – ANSA del Fiume Calore*, la candidatura del Complesso di Santa Sofia alla WHL dell'UNESCO nell'ambito del *sito seriale "ITALIA LANGOBARDORUM: centri di potere e di culto"* e la realizzazione del Parco Archeologico Urbano, la realizzazione del *Centro Brevetti ANSALDO* volto alla costruzione di una "piattaforma di totale efficienza energetica" o, ancora, il Patto Formativo Locale "C.U.O.R.E." (Capitale Umano per l'Occupazione e la Riqualificazione Economica delle aree interne) che ha come obiettivo prioritario quello di puntare sull'investimento in capitale umano quale leva dello sviluppo endogeno.

Si tratta di un sistema di azioni che parte dalla valorizzazione dei potenziali fattori di sviluppo locale ma che, al tempo stesso, mira a governare quei processi di trasformazione che nel corso degli ultimi anni hanno portato, così come descritto, ad un'esplosione del sistema urbano della Città di Benevento sia al suo interno verso le diverse contrade fino a coinvolgere l'immediata fascia periurbana ed i due sistemi periferici, sia verso l'esterno interessando direttamente i comuni contermini ed indirettamente l'intera provincia, (ri)proponendo vecchie e nuove emergenze: una difficile mobilità interna, la marginalità e l'isolamento sociale ed economico di alcune porzioni di territorio (es. Rione Libertà), la crescita disordinata e carente dal punto di vista funzionale di aree che fungono da polo di connessione della città al resto del territorio provinciale (es. Rione Ferrovia), il degrado storico-architettonico di beni del patrimonio abitativo del centro storico, elementi di discontinuità nel sistema fluviale cittadino.

La governance strategica di cui la Città e il suo territorio si è dotata, nonché i Piani, i Programmi e gli strumenti finora messi in campo mostrano una Città - e soprattutto un sistema urbano -consapevole delle proprie emergenze ma, anche, delle proprie potenzialità.

Ciò probabilmente su cui bisogna continuare ancora ad investire per lo sviluppo della Città al suo interno è sul coinvolgimento reale del "territorio" non nella sua dimensione fisica, economica, o infrastrutturale – già ampiamente presente nella pianificazione e nella programmazione attuale – quanto nella sua dimensione sociale e collettiva: quel processo di

pianificazione strategica partecipata e condivisa, avviato con l'esperienza di redazione del Piano strategico della Città e perpetuato nella fase di definizione del Programma *P.I.Ù* Europa, deve essere rafforzato e divenire una prassi consolidata della *governance pubblica*.

Ancora in fase di definizione sembra, invece, essere il ruolo della città di Benevento di propulsore dello sviluppo e dell'innovazione territoriale di una provincia che si presenta frammentata e con gravi forme di isolamento e discontinuità.

Attualmente il rapporto tra la città ed il resto del territorio si basa su una serie di funzioni sia di natura centripeta "dal Sannio verso Benevento" (si pensi all'Università, ai servizi di rango elevato come la sanità, il fisco, ecc.), sia di natura centrifuga "da Benevento verso il Sannio" (la città come hub per il turismo rurale, religioso, culturale, ecc., come nodo logistico di accesso alla provincia, ecc.), ma manca una vera connessione, in molti casi anche fisica e non solo funzionale, tra la Città, il suo territorio e la provincia.

Il Piano strategico ed il PUC nelle proprie linee guida si raccordano, ovviamente, con la pianificazione sovralocale definita nel suo carattere strategico e strutturale nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale prevedendo azioni di riequilibrio e di coesione territoriale tra i sistemi insediativi locali e la città capoluogo al fine di contrastare fenomeni di isolamento e di chiusura, ma il tutto si limita ad una "visione" sistemica del territorio provinciale di natura policentrica in cui figurano centri di rango diverso a cui, come abbiamo visto, vengono assegnate di volta in volta funzioni di *centro ordinatore di livello provinciale*, *centro ordinatore di livello d'ambito o di polarità urbana locale*, senza una reale integrazione della governance locale con quella sovralocale che si traduca in progetti, programmi, azioni e/o interventi integrati.

Occorre operare per l'adozione di logiche di coesione, sostenibilità ed efficienza nel processo di pianificazione del territorio che partano da una visione integrata e sistemica delle risorse e delle loro utilizzazioni, ma che tengano conto delle specificità locali legate alle identità territoriali. Quei sistemi locali che figurano come spazi aperti periurbani attualmente indefiniti devono essere riempiti non con nuove infrastrutture e/o edificazioni, bensì con significati e funzioni che ne conservino la specifica natura, a partire dalla rivalutazione dei borghi e della matrice rurale degli ambiti insediativi.

Solo in questo modo si arriverà, di fatto, ad una connessione non solo fisica ma funzionale dei nodi, dei luoghi e dei contesti pur conservando ciascuno la propria identità, dando avvio ad un processo di riequilibrio che coinvolge l'intero sistema regionale. Occorre portare avanti Politiche di contesto, in cui i "Contesti" hanno al proprio interno, più di un luogo, più di una città, più di un nodo, più di una connessione.

Bibliografia

Bencardino F. (1991a), *Benevento: funzioni urbane e trasformazioni territoriali tra XI e XX secolo*, Napoli, ESI.

Bencardino F. (1991b), *Aspetti e problemi della pianificazione territoriale. Questioni teoriche e confronti di esperienze*, Napoli, ESI, 1991.

Bencardino F. (1992), “La diffusione del modello urbano nel Mezzogiorno”, in D’Aponte T. (a cura di), *Geografia della transizione post-indutriale. I. Le regioni funzionali campane e pugliese*, Napoli, ESI, pp. 1 - 48.

Bencardino F. (1996), “La riorganizzazione del territorio nell’area dell’Appennino Sannita tra medioevo ed età moderna: il ruolo di Benevento”, in *Archivio Storico del Sannio*, Napoli, ESI, pp. 292–311.

Bencardino F. (2001), “Ipotesi di trasformazione urbana a Benevento”, in *Geotema*, Bologna, pp.110-118.

Bencardino F., Cresta A., Greco I. (2010), Vecchie e nuove polarità nella geografia urbana della Campania: alcune riflessioni, in *Bollettino della Società Geografica*, Roma, pp. 801-821.

Borgia S. (1763-69), *Memorie storiche della pontificia città di Benevento, dal secolo VIII a secolo XVIII*, Salomoni, Roma.

Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020, Bruxelles.

Comune di Benevento (2002), *Scheda generale del progetto integrato “Benevento: il futuro nella storia”*, Benevento.

Comune di Benevento (2008), *Piano Strategico. Principi, metodologie e percorso*, Bozza.

Comune di Benevento (2009a), *PUC Piano Urbanistico Comunale- Relazione tecnica illustrativa*, Benevento.

Comune di Benevento (2009b), *Programma Integrato Urbano, Più Europa. Documento di sintesi*, Benevento.

Cresta A. (2011), “Le trasformazioni urbano-rurali del territorio beneventano attraverso le fonti cartografiche”, in Ferrandino V. (a cura di), *Agricoltura e territorio. Alle radici dello sviluppo agricolo del Sannio*, Franco Angeli, pp. 93-120.

De Simone E., Ferrandino F. (2007), *L’economia sannita nel ventesimo secolo*, Franco Angeli, Milano.

Iovino G. (2010), “GIS, ricerca geografica e pianificazione urbanistica: un’applicazione sul centro storico di Benevento”, in *Bollettino A.I.C.*, n. 138/2010, pp. 7-30.

Mazzetti E., Talia I. (1977), *Caratteri evolutivi dell’armatura urbana della Campania*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.

Parente L. (1983), “Benevento: mezzo secolo di politica urbanistica (1860-1914)”, in *Storia urbana*, anno VII, n. 24, pp. 53-83.

Provincia di Benevento (2009), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Benevento.

Rossi U. (2007), “Verso il Mezzogiorno delle città: un saggio bibliografico”, in Viganoni L. (a cura di), *Il mezzogiorno delle città tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Franco Angeli, pp. 29-62.

Vergineo G. (1990), *Benevento fascino di un'antica città*, Electa NA, 1990.

ABSTRACT

Objective of the present paper is to analyze the features of the “new urban geography” of the city of Benevento and its territory through a geographical reading of the transformations of the City but, above all, try to understand if, and in that measure, these are the result of a spontaneous process that sweeps up the city and its territory or, instead, are the result of actions and interventions planned and programmed in a process of *multilevel governance*.

Three dimensions of analysis: an *urban dimension* focuses on the transformation of urban areas, suburban and rural areas of a system that is increasingly becoming a “City exploded”, a “City of Cities” easily identified by a formal point of view that functional; a *provincial dimension* related to the role of Benevento as capital City, “enlarged City to variable geometry”, driving force of the provincial development; a *regional dimension* of Benevento as the “medium City”, node of the regional network of medium cities and connection of the province and inner areas of Campania in the long networks of European development.

For each of these dimensions, we will explore the “Future Vision” that the City of Benevento and its territory give the main tools for planning and local programming - from the PTCP to the PUC and to the new tools of strategic planning like PS and Program PIÙ Europe - with the objective to analyze not only how the territory is planning the space of the cooperation and the future competition, but if the strategic vision to the base of the governance model adopted it takes into really account of the territory, its identity, its needs and, above all, of its weaknesses.