

CAPITOLO IV

LA CENTRALITA' DI BENEVENTO: I CONTENUTI FUNZIONALI

1. - Premessa.

L'esistenza di rapporti funzionali tra città e suo intorno e tra gli stessi insediamenti urbani determina l'insorgere di una gerarchia territoriale che può palesarsi in varie forme e originare processi di sviluppo ad ampio raggio. Talvolta il concetto di « gerarchia » collima con quello di rete urbana solo quando è possibile determinare flussi relazionali tra i diversi livelli e tra centri di uno stesso livello, così come spesso è possibile rilevare per molte aree geografiche dell'Italia centro-settentrionale¹: ogni centro assicura una funzionalità ad una cintura di gravitazione non molto ampia, indipendente dalle zone limitrofe, e spesso assume una posizione nodale tipica di quelle aree che sono ubicate sulle maggiori direttrici di traffico.

Al contrario, gran parte del Mezzogiorno è caratterizzata da un tipo di armatura piuttosto debole, in cui si notano rapporti prevalentemente tra città e campagna e solo in pochi casi tra più insediamenti urbani: la scarsa integrazione funzionale tra più aree geografiche di una regione è all'origine di una trama urbana a maglie molto larghe. Lo studio del sistema insediativo dell'Italia meridionale rivela realtà contrastanti, per cui, come sul piano economico è possibile notare uno sviluppo diremmo a « macchia di leopardo », così in campo urbano « da condizioni di massima centralità in alcune aree si passa a condizioni di

¹ C. MUSCARÀ, *Megalopoli mediterranea*, Milano, F. Angeli Editore, 1978, p. 82.

massima marginalità »² e a mano a mano che ci si sposta dai centri maggiori verso quelli minori si avverte in modo sensibile un calo nella qualità e quantità dei servizi e dei beni offerti. Al pari della Puglia e della Sicilia³, la Campania presenta una diversa urbanizzazione tra zone costiere pianeggianti e zone interne e una scarsa corrispondenza tra dimensioni delle città e funzioni da esse espletate.

Queste considerazioni di carattere generale ci consentono di affermare che, per colmare il divario sociale ed economico esistente tra molte regioni del nostro Paese, appare indilazionabile l'attuazione di una sana e concreta pianificazione del territorio nazionale in grado di assicurare, tra l'altro, un riequilibrio insediativo basato sullo sviluppo di funzioni diversificate, ma in sintonia con le peculiari caratteristiche geografiche delle singole zone. Lo stesso « Progetto 80 », che formulava direttive per tutti i settori dell'economia, con riferimento all'assetto del territorio, attribuiva una funzione equilibratrice ai sistemi urbani minori. Tra i diversi centri si dovrebbero attuare interventi in grado di limitare l'ulteriore congestionamento delle aree metropolitane e dare un impulso allo sviluppo delle città medie, che specie nella realtà urbana meridionale potrebbero alleggerire i grandi centri costieri e migliorare l'armatura urbana interna.

In questo programma si inserirebbe, opportunamente, Benevento, una città media che, se fruirà di interventi nazionali e regionali, potrà diventare una località centrale di supporto e di integrazione alla fascia costiera.

La difficoltà maggiore che si incontra, quando si vuole analizzare il ruolo delle città medie, riguarda la loro definizione. I criteri sono molteplici: statistico, storico, funzionale⁴. Il primo si basa su parametri quantitativi, ad esempio sul numero di abitanti; il secondo analizza le vicende storiche; il terzo fa scaturire il ruolo della città dall'esame delle funzioni. Dal momento che la città è un organismo complesso, il criterio di classificazione non può essere unico e l'identifi-

² AGEI, *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. L'Italia emergente*, Milano, F. Angeli Editore, 1983, Vol. II, p. 81.

³ C. CALDO-F. SANTALUCIA, *La città meridionale*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1977, pp. 9-18.

⁴ H. CARTER, *La geografia urbana. Teoria e metodi*, Bologna, Zanichelli, 1979, p. 35 e segg.

cazione deve trarre essenza da uno studio che applichi congiuntamente i diversi criteri.

Sul piano statistico si può affermare che le città medie sono quelle con una taglia demografica da 20.000 a 100.000 abitanti⁵. In Italia il 23 % circa della popolazione complessiva è insediata in città medie. La taglia demografica, però, è un parametro insoddisfacente per stabilire l'importanza di un insediamento, in quanto non misura la centralità, né può dare una spiegazione significativa della funzionalità urbana. Passando al criterio storico si potrà dire che le città medie sono quelle che hanno avuto una certa importanza nel passato, rappresentando gli anelli di congiunzione di un territorio in cui sono coesistiti legami culturali ed economici. Quello che meglio esprime la qualità urbana è il terzo, che è di tipo più specifico. Riferendoci a quest'ultimo, le funzioni preminenti svolte da una città media sono cinque: la commerciale, la finanziaria, la amministrativa, la scolastica, la sanitaria, funzioni che a livello superiore sono esercitate dalle grandi città o metropoli.

Nelle pagine seguenti esamineremo la consistenza e la capacità di polarizzazione delle funzioni di Benevento. Esse sono state suddivise in funzioni economiche da un lato (industriale, commerciale e finanziaria) e di servizio dall'altro (professionale, di trasporto, scolastica, sanitaria, ricreativa e culturale, amministrativa)⁶. In tal modo saranno considerate le diverse componenti funzionali ed organizzative della città nell'intento di isolare le funzioni di luogo centrale, o servizi generali, che interagiscono soprattutto con quelle di aree contigue, più o meno estese⁷, cioè che comportano un rapporto di attrazione, o di organizzazione, o di dominanza con il territorio limitrofo, gravitante sulla città o da essa dominato o comunque appartenente alla sua area di influenza⁸.

⁵ C. MUSCARÀ, *Op. cit.*, p. 144 e segg.

⁶ Cfr. AA.VV., *Urban functions hierarchies and areas of influence, « Italy. A geographical survey »*, Pisa, Pacini, 1980, pp. 282-296.

⁷ D'altro canto è ormai noto che ciascun insediamento urbano, in diverso modo, agisce come punto focale rispetto al territorio circostante (Cfr. H. CARTER, *Op. cit.*, p. 54; W. CHRISTALLER, *Le località centrali*, Milano, F. Angeli Editore, 1980, p. 41 e segg.).

⁸ B. CORI, *Città, spazio urbano e territorio in Italia*, Milano, F. Angeli Editore, 1983, p. 71.

Come vedremo, si tratterà essenzialmente di funzioni terziarie tipiche delle città medie, senza affatto sminuire l'importanza delle attività secondarie, di cui si esamineranno e si porranno in luce i caratteri fondamentali, dato che i processi di terziarizzazione dell'economia di Benevento sono in costante crescita.

2. - Funzioni economiche.

Le attività industriali, pur non essendo spiccatamente di tipo urbano, concorrono ad incrementare la vitalità economica (formazione del reddito, dell'occupazione ecc.) della città. Esiste, infatti, un aspetto del settore secondario che incide direttamente sulla centralità di una città ed è dato dall'attrazione della mano d'opera del territorio circostante, che attraverso i suoi spostamenti contribuisce ad identificare località centrali.

Per il capoluogo sannita tale attrazione è modesta in considerazione dello scarso apparato industriale. D'altro canto, sono in molti a sostenere che un insediamento urbano può essere definito « industriale » solo allorché la sua struttura produttiva soddisfi essenzialmente una domanda esterna (city forming), mentre riveste funzione industriale piuttosto marginale (city serving industry) se, come nel caso di Benevento, produca per soddisfare soprattutto i bisogni locali⁹.

Benevento, che ha ereditato molte contraddizioni della società capitalistica del Mezzogiorno, conserva irrisolta la definizione del suo ruolo produttivo¹⁰.

⁹ Sono aziende condizionate dalle esigenze interne della città (industrie ubiquitarie): panificio, centrali latte, abbigliamento, calzaturificio, falegnameria, officine di riparazioni meccaniche in genere ecc. C'è comunque da osservare che una netta distinzione tra le industrie che lavorano per mercati esterni e per mercati locali è tutt'altro che agevole, sulla base dei dati dei censimenti. Su tale aspetto interessanti sono le considerazioni svolte e le ipotesi avanzate da G. ALEXANDERSSON, *The industrial structure of american cities; a geographic study of urban economy in the United States*, Lincoln, University of Nebraska, 1956, pp. 14-20; G. SCHWARZ, *Allgemeine Siedlungsgeographie*, Coll. « Lehrbuch der allgemeinen Geographie », Band VI, Berlino, De Gruyter, 1966, pp. 379-381.

¹⁰ G. CANTONE, *Città e territorio*, « Benevento tra mito e realtà », cit., p. 15.

A livello regionale, il settore secondario, negli anni Cinquanta¹¹, occupava il 27 % degli attivi, presenti soprattutto nelle province di Napoli (55 %), Salerno (20 %) e Caserta (13 %), mentre nelle aree interne del Sannio e dell'Irpinia il suo peso era del tutto trascurabile, così come del resto è ancora oggi, dato che l'incremento degli addetti registrato nel corso dell'ultimo trentennio non ha di fatto mutato la precedente distribuzione territoriale.

Le ragioni del mancato decollo dell'industria nell'area di Benevento potrebbero essere molteplici, ma è certo che le carenze della rete stradale, il cattivo rapporto città-campagna e la urbanizzazione caotica e convulsa hanno influito negativamente sulla localizzazione nell'area di industrie sia pubbliche che private. Del resto, in una realtà contadina povera e assistita, quelle poche aziende presenti, non avendo instaurato estese relazioni con il territorio in cui si sono andate ad insediare, non hanno prodotto un significativo sviluppo economico e sociale alla popolazione della città, né sono riuscite a promuovere, nel modo dovuto, le necessarie attività di servizio¹².

Nell'area comunale di Benevento già esistevano tradizioni industriali affermatesi, in altra epoca, in attività di distillerie, di dolciumi, di torrone, che dovevano essere opportunamente sostenute per poter riconquistare i mercati, in particolare quelli esteri, perduti per effetto della guerra che distrusse nu-

¹¹ La struttura industriale della provincia si basava su 22 società contro 4.200 ditte individuali, operanti nel ramo estrattivo e manifatturiero. In assenza di materie prime, lo scarso spirito associativo costituiva, come del resto oggi, una grave remora allo sviluppo economico. D'altro canto non fu attuato alcun potenziamento dell'apparato produttivo industriale mediante l'immissione di nuovi capitali; non si realizzò il trasferimento nel Sannio di aziende dell'Italia settentrionale per la produzione di macchine agricole, di concimi chimici e antiparassitari utili per assicurare un concreto processo di industrializzazione dell'agricoltura; non furono istituite scuole agrarie e di meccanica agraria in grado di preparare i giovani all'esercizio delle diverse professioni presenti in agricoltura (Cfr. CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO ED AGRICOLTURA, *Atti del Convegno per la industrializzazione del Sannio*, Benevento, 1958, pp. 93).

¹² Cfr. P. PINCHEMEL, *Le rôle de l'industrie dans le développement et l'aménagement du réseau urbain*, « Problèmes de formation et d'aménagement du réseau urbain », *Geographia Polonica*, n. 12, 1965, pp. 103-113.

merose aziende. Esse invece furono soppiantate da altre operanti nelle aree industriali dell'Italia settentrionale, che poterono beneficiare di continuità di lavoro e di aiuti finanziari nell'immediato dopoguerra. Lo stesso accadde per le fabbriche di fiammiferi, per l'industria grafica, per le piccole aziende meccaniche e per la lavorazione del legno, che attesero invano l'intervento dello Stato necessario per avviare la ricostruzione. Né in quegli anni si fece molto da parte dell'IRI per creare una grande azienda metalmeccanica per la costruzione di macchine agricole da destinare al Mezzogiorno, secondo gli impegni assunti all'epoca dello smantellamento dell'Agromeccanica.

Nell'area circostante al Comune di Benevento, comprendente insieme al capoluogo, i 34 comuni che distano da esso non più di 20-25 km, al 1961 si registrò una media di 3,54 addetti all'industria per unità locale, molto più bassa rispetto a quella italiana che era di 7,7; ciò stava ad indicare che le attività avevano un carattere artigianale. Sensibilmente diversa era la situazione che risultava dai dati del censimento relativi al solo Comune di Benevento, in cui la media di 8,76 poteva essere considerata soddisfacente¹³.

Gran parte delle aziende industriali presenti nell'area su indicata appartenevano al ramo manifatturiero (84 % del totale delle unità locali), assorbivano il 75 % dell'occupazione industriale globale ed erano per dimensioni piuttosto modeste (1,7 addetti per unità locale), mentre quelle per la costruzione ed installazione di impianti, localizzate nelle zone poste a sud del capoluogo, presentavano una media di 3,88. La situazione di Benevento si presentava in modo diverso, perché le industrie manifatturiere, che rappresentavano il 90 % del totale, assorbivano il 75 % dell'occupazione industriale con una media di 7,26 addetti per unità, molto vicina a quella nazionale (7,4). Invece i rami delle costruzioni ed installazioni di impianti e dell'energia elettrica, acqua e gas erano organizzati in aziende con dimensioni notevoli (24,1 addetti in media). Ciò si spiega con lo sviluppo edilizio della città, ma soprattutto con la scarsa qualificazione della

¹³ La percentuale degli addetti all'industria sul totale degli addetti alle attività extra-agricole era nell'intero territorio piuttosto bassa (47 %) rispetto a quella italiana (61 %); la ragione di tale fenomeno risiedeva nello sviluppo delle attività terziarie nel Comune di Benevento.

mano d'opera che numerosa affluiva dai comuni limitrofi e che costituiva una parte notevole del personale impiegato nei due rami in questione.

Si può quindi affermare che la struttura industriale di Benevento fu caratterizzata, nel decennio 1951-1961, da un certo sviluppo, pur se meno accentuato di quello medio italiano, tanto che l'indice di occupazione industriale passò dal 19 % al 21 %.

Nonostante i segnali di ripresa registrati nell'apparato produttivo industriale di Benevento, soltanto nel 1967, dopo anni di attesa, la città riuscì ad ottenere il Nucleo di industrializzazione che avrebbe dovuto concorrere a provocare un razionale assetto del territorio regionale, in modo da valorizzare le attività produttive delle zone interne¹⁴.

Agli inizi degli anni '70 l'attività industriale è ancora dominata dalla preponderanza dell'edilizia e dalla presenza di un'alta percentuale di lavoro precario, dovuto anche alle produzioni stagionali nel comparto manifatturiero, che comunque concentra il 66 % dell'occupazione stabile. Rispetto al 1961 si sono registrate concentrazioni nelle attività dell'abbigliamento, del legno, alimentare e calzaturiero¹⁵; anche le meccaniche e le lavorazioni di minerali non metalliferi hanno aumentato la loro occupazione.

In sintesi, si può affermare che l'industria beneventana è scomponibile in due branche, l'una che dipende dalla domanda o da iniziative di carattere prevalentemente pubblico, l'altra che è legata soprattutto alla domanda locale e nazionale.

In un comune urbano interessato da anni dalla crisi dell'agricoltura, in cui gli addetti si dimezzano non per effetto di una

¹⁴ È singolare che nella stessa seduta il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno deliberò la localizzazione dell'Alfa Sud a Pomigliano d'Arco.

¹⁵ D'altro canto, è da considerare che l'immissione dei prodotti alimentari delle aziende beneventane sul mercato nazionale ed internazionale pone problemi complessi di competitività con imprese molto più grandi per dimensioni. La concentrazione aziendale, la nuova dimensione dei mercati, i nuovi metodi di commercializzazione dei prodotti e l'internazionalizzazione crescente del capitale operante nel settore pongono pesanti vincoli all'attività delle aziende minori e, comunque, rendono irreversibilmente precaria l'esistenza delle imprese e dell'imprenditorialità tradizionali. La crisi invece che attraversano il settore del legno ed i materiali da costruzione sembra essere una crisi congiunturale, determinata dalla contrazione della domanda.

maggiore razionalizzazione produttiva, che è irrealizzabile a causa del permanere del frazionamento della proprietà, non si è avuto neppure un più adeguato sviluppo industriale. Analogamente a quanto avviene nelle altre città meridionali, si assiste ad un processo che può essere definito di urbanizzazione senza industrializzazione, in cui ad un incremento dimensionale della taglia demografica del capoluogo non corrisponde una adeguata crescita produttiva sul piano qualitativo. La provincia, d'altra parte, inserita in questa tipica realtà, che la pone agli ultimi posti nel panorama industriale regionale, presenta un apparato produttivo carente e poco propulsivo.

Sul territorio della città di Benevento sono localizzate complessivamente circa 241 aziende di tipo industriale (40 % con sedi commerciali nel Centro Storico, 30 % nel Nuovo Centro Urbano, 12 % nel Rione Ferrovia, 9 % nelle Contrade urbane, 5 % nel Rione Libertà e 4 % nel Rione Via Appia), nelle quali, al censimento del 1981, risultavano occupati 3.684 lavoratori (56 % nelle Contrade urbane, 18 % nel Nuovo Centro Urbano, 10 % nel Centro Storico, 9 % nel Rione Ferrovia, 5 % nel Rione Via Appia e 2 % nel Rione Libertà), con un aumento di 116 unità lavorative nell'arco intercensuale 1971-1981.

I processi produttivi e le attrezzature presentano, generalmente, un'organizzazione tecnica del lavoro che si basa su un solo impianto. Per quanto riguarda, invece, la forma giuridica, il 75 % delle aziende fa capo ad imprenditori individuali, a società di persone o a forme societarie più semplici. La tipica figura giuridica dell'apparato produttivo della città mostra una carenza strutturale che fa trasparire la presenza di aziende aventi carattere artigianale più che industriale: hanno come mercato di sbocco il territorio provinciale e regionale e sporadicamente quello nazionale ed extraeuropeo.

Un altro contributo, valido per approfondire ulteriormente lo studio della struttura industriale di Benevento, può venire dall'anno di costituzione¹⁶ delle varie aziende, dato che è da considerare utile al fine di una valutazione dell'anzianità tecnologica del sistema industriale e quindi della sua efficienza. Dalla ricerca

¹⁶ L'anno di fondazione delle aziende è stato ricavato da informazioni raccolte presso l'Unione degli industriali o fornite dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Benevento.

emerge che la maggior parte delle imprese era presente sul territorio cittadino già nel 1971 e che il processo di industrializzazione, se così può definirsi, è iniziato nel periodo che ha seguito lo sviluppo economico, proseguendo in modo più lento nel decennio successivo, con una piccola ripresa negli ultimi anni.

Attualmente l'industria di Benevento opera in settori tradizionali e a carattere locale, tanto che sono del tutto assenti le attività cosiddette trainanti. Il comparto alimentare, che ha avuto una certa importanza per lo sviluppo della città, è il più diffuso sia per le tipiche produzioni di liquori, torroni, dolci, sia per la secolare presenza dei molini e dei pastifici. Accanto ad essi si affiancano gli impianti dediti alla produzione di biscotti e all'imbottigliamento del vino. Non meno importante è il gruppo delle industrie del legno e di infissi metallici, del marmo e dei laterizi. Attività tradizionali sono le industrie per la produzione di fiammiferi e per la lavorazione del tabacco. Quanto alla localizzazione industriale, la principale direttrice di sviluppo seguita dagli insediamenti produttivi interessa la zona extraurbana (9 % delle unità locali e 56 % degli addetti), cioè gli assi che collegano la città al resto del territorio provinciale e regionale.

Individuate le attuali caratteristiche delle industrie di Benevento, è opportuno evidenziare il peso che le attività secondarie riescono ad esercitare sulla rete urbana e sull'attribuzione di un ruolo industriale alla città. Utile a questo scopo è il calcolo dell'indice di industrializzazione, cioè il rapporto per cento tra addetti al secondario e popolazione residente, che per Benevento è pari a 6,6 (9 per la Campania). Tale valore è ancora una dimostrazione della politica del territorio attuata dalle autorità centrali che non hanno favorito il decentramento nelle aree interne delle attività produttive¹⁷. Tra l'altro, l'industria locale, sempre meno incentivata e finanziata, ha sopportato un continuo processo di « deindustrializzazione », perdendo peso nell'economia regionale. Ad aggravare la situazione del settore è intervenuta, inoltre, la crisi economica nazionale ed internazionale, che ha indotto la piccola industria locale a ricorrere, per mantenersi in vita, a finanziamenti di tipo cliente-

¹⁷ Cfr. F. COMPAGNA, *Sviluppo economico e distribuzione degli insediamenti nella regione: tendenze vecchie e nuove*, « Campania in trasformazione », Milano, Il Saggiatore, 1968, pp. 11-44.

lare e al lavoro nero. Il lassismo delle forze politiche ha per di più aggravato la situazione. Anche in considerazione della debolezza politica rispetto alle province costiere, non si è saputo trarre profitto da leggi nazionali e, quando lo si è fatto, sono trascorsi degli anni, così come è avvenuto per l'istituzione del Nucleo industriale¹⁸.

¹⁸ Lo statuto del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Benevento è stato approvato nel 1968 e il Nucleo è stato trasformato in area nel 1974. Solo l'agglomerato di Ponte Valentino ha il P.R. regolarmente approvato nel 1979 e nello stesso anno il P.R. preliminare dell'A.S.I. prevede la realizzazione di 12 nuovi agglomerati. In totale, i 13 agglomerati sono distribuiti in cinque zone omogenee (206.078 ha), che complessivamente coprono l'intero territorio provinciale: Benevento (Ponte Valentino, Calvi-Apice, Ponte-Torrecuso), Valle Telesina (Telese e Cerreto Sannita), Valle Caudina (Airola e Montesarchio), Alto Sannio (Campolattaro-Morccone, Pontelandolfo-Guardia Sanframondi), Alto Fortore (San Bartolomeo in Galdo, San Marco dei Cavoti, Fragneto l'Abate, Ginestra degli Schiavoni). L'agglomerato industriale di Ponte Valentino è situato al centro di un'area seminativa, in parte irrigua (olivo, vite, tabacco), suscettibile di potenziamento anche nel campo zootecnico (suini, ovini, bovini). È servito dalla strada statale 90 bis, dalla provinciale Ponte Valentino, che attraversa il ponte medesimo sul Calore, e da una serie di strade interpoderali e consortili. È attraversato altresì, dalla ferrovia Napoli-Benevento-Foggia, ma lo scalo merci più vicino è quello di Benevento (5 km), dato che quello di Paduli non è in esercizio, anche se potrebbe essere riattivato su richiesta. La Cassa per il Mezzogiorno approvò sul finire degli anni '70 il progetto di massima per la realizzazione di un raccordo e di un nuovo scalo ferroviario a servizio dell'area. La potenza disponibile di elettricità è ampia, perché è anche approvvigionato di gas naturale dal metanodotto Vasto-Napoli, dal quale si diparte una rete di distribuzione interna a tutte le zone dell'agglomerato. Per lo smaltimento dei rifiuti liquidi esso non dispone di nessuna opera specifica, per cui le aziende insediate scaricano attraverso canalizzazioni provvisorie nei fiumi Tammaro e Calore. Per ampliare le disponibilità attuali di acqua potabile e industriale (15-20 l/sec) il Piano Regolatore del Consorzio prevede la realizzazione di un invaso sul Tammaro e le relative opere di derivazione a servizio dell'area. L'agglomerato si estende per 180 ha che per il 56 % sono destinati dal Piano Regolatore a lotti industriali (lotto più esteso è di 16 ha). Attualmente 74 ha sono disponibili per nuove iniziative, 5 ha sono in corso di assegnazione e 22 ha sono stati occupati da aziende già operanti o in costruzione. Il rapporto tra superficie coperta e quella totale è pari al 50 %, così come stabilito dal P.R., ma tale aliquota potrà subire variazioni per particolari esigenze e previa autorizzazione degli organi direttivi del Consorzio e della Regione (Cfr. IASM, *Documentazione sugli agglomerati delle aree e dei nuclei industriali del Mezzogiorno. Area di sviluppo industriale di Benevento*, Roma, 1980, pp. 27).