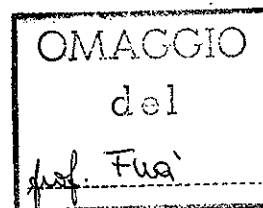


ORIENTAMENTI PER LA POLITICA
DEL TERRITORIO

a cura di
Giorgio Fuà



SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

INDICE

~~NO~~ X	Introduzione, di Giorgio Fuà	p. 7
-----------------	------------------------------	------

PARTE PRIMA: UNO SCHEMA D'INSIEME

~~NO~~ X	Alcuni orientamenti generali, di Giorgio Fuà	15
~~NO~~ /	La popolazione, di Giuliano Conti	25
~~NO~~ e	Le infrastrutture, di Giuliano Conti	41
~~NO~~	L'ambiente, di Mercedes Bresso	87
	Le attività produttive, di Marco Crivellini	105
	I modelli di organizzazione economica del territorio, di Paolo Pettenati	127

PARTE SECONDA: INDAGINI MONOGRAFICHE

~~NO~~	La distribuzione della popolazione, di Gustavo De Santis	179
~~NO~~	Le abitazioni e le politiche per la casa, di Maurizio Coppo e Marco Cremaschi	197
~~NO~~	I trasporti, di Mario Del Viscovo	225
~~NO~~	Le telecomunicazioni, di Cristiano Antonelli	253
~~NO~~	Le infrastrutture «minori», di Bruno Bracalente, Maurizio Di Palma e Claudio Mazziotto	277
~~NO~~	La distribuzione territoriale delle attività economiche, di Riccardo Mazzoni	311

ISBN 88-15-03246-0

Copyright © 1991 by Società editrice il Mulino, Bologna. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

NO	Sviluppo agricolo e sistemi territoriali, di Guido Fabiani	p. 347
NO	Modelli di sviluppo turistico, di Mino Politi e Edoardo Preger	381
NO	Problemi dell'industrializzazione del Mezzogiorno, di Francesco Silva e Gianfranco Viesti	413
NO	Vecchi e nuovi problemi della montagna, di Elena Saraceno	433
NO	Il sistema urbano, di Giuseppe Dematteis	483
SI	Modelli locali di sviluppo, di Gioacchino Garofoli	515

APPENDICE

Lavori pubblicati nell'ambito del «Sottoprogetto 4»	535
---	-----

GIORGIO FUÀ

INTRODUZIONE

1. Il progetto finalizzato del CNR

Tra il 1978 e il 1989 il Consiglio Nazionale delle Ricerche realizzò un piano sistematico di indagini sulla *Struttura ed evoluzione dell'economia italiana*. L'impostazione dei lavori fu proposta da una commissione (presidente G. Fuà, segretario A. Quadrio Curzio) che operò nel periodo 1978-80 producendo uno «studio di fattibilità»¹.

Approvato lo studio di fattibilità e reperiti i finanziamenti, i lavori poterono essere avviati su grande scala nel 1983 con la formula organizzativa del «progetto finalizzato». La direzione del progetto fu assicurata da I. Gasparini fino alla sua scomparsa (1985) ed in seguito da G. Vaciago.

Come già previsto nello studio di fattibilità, i lavori del progetto furono ripartiti in cinque aree, ciascuna affidata ad un responsabile. Ecco i nomi delle aree (denominate «sottoprogetti») e dei responsabili:

- 1) analisi della struttura economica (G. Franco e, dopo la sua scomparsa nel 1985, I. Musu)
- 2) sistema delle imprese (R. Varaldo)
- 3) strategie e tecniche di intervento (P. Savona e, dopo le sue dimissioni nel 1985, F. Padoa Schioppa)
- 4) diffusione territoriale dello sviluppo (G. Fuà)
- 5) l'Italia nell'economia internazionale (A. Quadrio Curzio)

Le dimensioni assunte da questa impresa scientifica fu-

¹ Consiglio Nazionale delle Ricerche, Commissione per la formulazione di una proposta di studio di un progetto finalizzato sulla struttura ed evoluzione dell'economia italiana, *Relazione*, Roma 1980, 3 volumi.

rono imponenti e chi voglia formarsene un'idea adeguata farà bene a leggere la relazione finale e l'ottima sintesi di Vaciago². Qui basti accennare che i ricercatori coinvolti nell'impresa sono circa un migliaio e le pagine a stampa prodotte un centinaio di migliaia.

Questi risultati scritti — per la loro ampiezza, per l'attenzione data ai particolari, per i linguaggi tecnici impiegati — servono egregiamente a suscitare e soddisfare gli appetiti degli specialisti, ma hanno poca probabilità di venire letti nella loro forma originaria da un pubblico più ampio.

Sorge perciò l'esigenza di riesporre in forma abbreviata e semplificata le conclusioni principali delle indagini, in modo di metterle a disposizione dei non specialisti.

Gli autori del presente volume si sono proposti di assolvere questo compito limitatamente ai risultati del Sottoprogetto 4, nel quale furono a suo tempo tutti coinvolti.

2. Oggetto dell'indagine

L'indagine che presentiamo in questo volume ha per oggetto l'analisi territoriale e la politica territoriale con riguardo all'economia italiana odierna.

Per *analisi territoriale* si intende qui l'esame di:

- come viene conservato il territorio, nelle sue componenti di risorse naturali e di prodotto della civiltà, e come esso viene utilizzato;
- come si distribuiscono sul territorio (per grandi ripartizioni, regioni e suddivisioni via via più ristrette) la popolazione e le attività economiche;
- come avviene la circolazione delle persone, delle merci e delle informazioni tra le varie parti del territorio;
- quali differenze di condizioni economiche esistono tra le varie parti del territorio;

² Consiglio Nazionale delle Ricerche, Progetto finalizzato «Struttura ed evoluzione dell'economia italiana», *Relazione finale*, 3 volumi, Milano 1988 e *Sintesi del progetto*, Milano 1989.

- come i fenomeni suelencati variano nel tempo;
- quali sono i fattori ed i meccanismi che determinano i fenomeni stessi e le loro variazioni.

Per *politica territoriale* si intende qui, in via principale, l'azione dell'operatore pubblico diretta ad influenzare i fenomeni suelencati. Si tratta di esaminare gli obiettivi ed i criteri che ispirano questa politica, la sua strumentazione ed i suoi effetti. In via accessoria può risultare conveniente estendere questo esame anche ad alcuni casi di azione pubblica che non è mirata al territorio ma che produce nondimeno su di esso notevoli effetti collaterali.

Va sottolineato che sono i problemi di politica che costituiscono il punto focale di questa indagine; i problemi di analisi entrano in considerazione solo in quanto strumentali alla trattazione dei primi.

Tutto il lavoro di indagine è finalizzato ad un *duplice scopo*:

- fornire orientamenti utili per l'azione pubblica;
- offrire un quadro di riferimento per l'operatore privato, che serva ad illuminare la sua azione e ad indirizzarla nelle direzioni più conformi con una «buona» politica del territorio.

3. Fasi logiche dell'indagine e ripartizione del lavoro per argomenti

L'indagine comprende le seguenti *operazioni*:

- una ricognizione della situazione e delle tendenze in atto;
- una previsione «neutrale» dell'andamento futuro;
- una valutazione degli aspetti desiderabili e indesiderabili della situazione attuale e prevista. È un giudizio a molte dimensioni, perché deve considerare criteri di produttività, equità, sicurezza, libertà individuale di scelta, conservazione ambientale etc. etc., e quindi non riassumibile con un unico punteggio;
- un'analisi del ruolo svolto dalla politica in atto e dei margini di manovra disponibili per le politiche future.

La combinazione delle operazioni suddette fornisce la base per discutere le principali alternative che si offrono all'operatore pubblico in materia di politica del territorio, indicandone i pro e i contro alla luce dei vari criteri sopraricordati. Il passo conclusivo, cioè la scelta di una politica soddisfacente, richiede un arbitraggio tra i vari criteri: si ritiene più realistico affidare questo passo ad una valutazione discrezionale piuttosto che proporre modelli formalizzati per calcoli di ottimizzazione.

Per praticità organizzativa, lo studio è stato articolato in un numero ristretto di grandi *argomenti*, che hanno costituito la base per la ripartizione dei compiti tra le varie unità di ricerca. La scelta degli argomenti è stata vincolata dalla limitata disponibilità di risorse ed è stata guidata dal criterio di concentrare le risorse sui punti sui quali promettevano maggiori rendimenti in termini di nuove conoscenze utili.

Gli argomenti individuati sono raggruppabili in due categorie ben distinte. Una prima categoria (studi «verticali») comprende argomenti ciascuno dei quali riguarda un singolo fenomeno o gruppo di fenomeni — per esempio i fatti demografici, le attività produttive — nelle sue manifestazioni su tutto il territorio nazionale. Per ciò che concerne la disaggregazione geografica dell'analisi, le varie unità di ricerca hanno seguito un indirizzo comune nel senso che:

— sono state applicate all'intero territorio nazionale soltanto analisi «a larghe maglie», cioè disaggregazioni basate su reticoli le cui maglie siano più ampie che i singoli comuni;

— la suddetta analisi sommaria dell'intero territorio è stata integrata con lo studio approfondito — anche a livello sub-comunale — di zone ristrette scelte per il loro valore esemplare (studio di «casi»).

Una seconda categoria (studi «orizzontali») comprende argomenti che riguardano ciascuno una realtà geografica ben delimitata — per esempio le aree urbane, le aree montane — e che indagano il modello di organizzazione del territorio in queste aree. Si tratta di dare una visione d'insieme della evoluzione di tutti i fenomeni rilevanti — demografici, produttivi etc. — studiati come un sistema; e di identificare

i meccanismi e i fattori che spiegano il funzionamento del sistema stesso.

Un quadro sistematico della ripartizione del lavoro d'indagine per grandi argomenti è esposto nel seguente prospetto.

RIPARTIZIONE DEL LAVORO D'INDAGINE PER GRANDI ARGOMENTI	
<i>Studi «verticali»</i>	
— Popolazione	
— Infrastrutture:	
— Abitazioni	
— Trasporti	
— Comunicazioni, con particolare riguardo alle Telecomunicazioni	
— Altre infrastrutture, con particolare riguardo all'approvvigionamento idrico ed energetico ed ai servizi sanitari e scolastici	
— Ambiente	
— Attività produttive:	
— Il quadro d'insieme	
— Approfondimenti sull'agricoltura	
— Approfondimenti sul turismo	
<i>Studi «orizzontali»</i>	
— Il problema del Mezzogiorno, con particolare riguardo all'industrializzazione	
— Il sistema urbano	
— Il problema della montagna	
— I modelli locali di sviluppo e le politiche regionali di riequilibrio territoriale	

4. *Contenuto di questo volume*

La *prima parte* intende offrire un quadro d'insieme, quanto più possibile conciso e compatto, dei principali orientamenti, ricavabili dalla ricerca CNR ai fini della formulazione della politica territoriale. Si è mirato insomma — per dirla in termini scherzosi — ad una specie di «Guida tascabile della politica del territorio».

È risultato conveniente distribuire la redazione dei sei capitoli di questa parte tra cinque autori e va qui avvertito che i cinque hanno bensì compiuto un lavoro di squadra, ma senza spingere l'armonizzazione tra i rispettivi testi fino al punto di spogliarli di ogni caratterizzazione personale.

La *seconda parte* del volume raccoglie dodici monografie rispettivamente dedicate ai singoli argomenti già enunciati nel paragrafo precedente e redatte da specialisti degli argomenti stessi³.

Questa parte ha lo scopo di consentire al lettore un passo avanti nell'approfondimento dei problemi, rispetto alla prima, per il fatto che gli stessi temi lì introdotti vengono qui trattati in modo più particolareggiato e con una angolazione personale diversa.

Va sottolineato che tutti quanti i capitoli di quest'opera attingono la loro materia prima dai volumi, articoli e quaderni di lavoro della ricerca CNR, agli autori dei quali spetta pertanto gran parte del credito per gli eventuali meriti (e nessuna responsabilità per gli eventuali demeriti) di questo volume. Un *inventario* completo delle pubblicazioni CNR direttamente attinenti al sotto-progetto qui considerato è esposto in appendice.

Alla preparazione e messa a punto di questo volume ha collaborato l'ISTAO - Istituto Adriano Olivetti di studi per la gestione dell'economia e delle aziende.

³ Uno degli argomenti enunciati nel paragrafo precedente — l'ambiente — non figura in questa parte perché già trattato con sufficiente ampiezza nella prima.

UNO SCHEMA D'INSIEME



ALCUNI ORIENTAMENTI GENERALI

1. *Quattro direttive di massima*

Molto sommariamente gli orientamenti di carattere più generale possono venire espressi come segue:

1) rispettare e valorizzare l'ambiente nella sua duplice componente naturale e storica;

2) favorire una fase di tendenziale stabilità nell'assetto insediativo, dopo la fase di grandi rivolgimenti che si è avuta nel terzo quarto del secolo;

3) perseguire l'obiettivo di parificazione dei *livelli* di vita tra le varie parti del territorio, favorendo però al tempo stesso la coesistenza di *modelli* diversificati;

4) favorire la circolazione quanto più fluida possibile della popolazione, come pure delle merci e delle informazioni, tra le varie parti del territorio. La *mobilità* così intesa è cosa diversa dai *deflussi massicci* di popolazione da un luogo verso un altro cui si riferisce il punto 2) e, a differenza dei secondi, va perseguita come un bene in sé.

A prima vista tutti e quattro gli orientamenti suesposti possono sembrare banali, ma i primi tre di essi impongono invece alcune riflessioni e puntualizzazioni cui saranno dedicati i prossimi paragrafi.

2. *Quantità e qualità della difesa ambientale*

A partire dagli anni '50 il tumultuoso processo di crescita economica e di evoluzione delle tecnologie e del costume, combinato con i forti movimenti demografici, ha accentuato le pressioni sull'ambiente, dando luogo a gravi fenomeni di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, di

dissesto idrogeologico, di degrado del patrimonio costituito dai beni culturali e dai valori paesistici.

Sebbene la sensibilità per questi danni e la decisione di porvi riparo vada acquistando forza, e vari provvedimenti siano già in atto e in progetto, la prospettiva è lungi dall'essere tranquillizzante. Si impone un riesame, riguardante sia la quantità delle risorse da destinare alla difesa ambientale, sia la qualità dell'intervento.

Riguardo alla *quantità*, c'è il sospetto che la distribuzione delle risorse tra gli impieghi mirati alla difesa ambientale e gli impieghi che promettono vantaggi immediati in termini di reddito tenda generalmente ad essere sbilanciata a favore dei secondi. Per una scelta equilibrata bisognerà dedicare più attenzione a due considerazioni:

— anche in puri termini di reddito, molte azioni di tutela ambientale oggi trascurate perché onerose nell'immediato si rivelerebbero ripaganti a più lungo andare;

— peraltro l'obiettivo del reddito è bensì uno dei criteri guida da assumere, ma non l'unico; quindi non va esclusa a priori una scelta che comporti alcune rinunce di reddito per conseguire adeguati vantaggi non misurabili in moneta.

Anche per la *qualità* degli interventi si aprono alcuni problemi di fondo. In particolare, riguardo al problema dell'inquinamento ci si rende conto che bisognerà spostare l'enfasi dagli interventi curativi (come l'istallazione di depuratori) agli interventi preventivi, cioè alla promozione di tecnologie e comportamenti non inquinanti e risparmiatori di risorse. Riguardo alla conservazione dei valori paesistici e dei beni culturali, ci si rende conto che la pretesa di impedire ogni alterazione è antistorica e velleitaria e che l'obiettivo non può essere che un altro, certamente più complesso, cioè il temperamento tra la conservazione della memoria ed un'accettabile evoluzione.

3. *Stabilità dell'assetto insediativo e valorizzazione del sistema urbano*

Per tutto il corso della storia, periodi di approssimativa stabilità degli insediamenti si sono alternati con periodi segnati da massicci deflussi di popolazione da un luogo all'altro.

Il primo venticinquennio postbellico è stato uno di questi periodi di grandi rivolgimenti nella distribuzione della popolazione sul territorio italiano. Mentre permaneva un sensibile incremento naturale, solo in parte compensato dall'emigrazione netta verso l'estero, si sono verificati massicci spostamenti tra una zona e l'altra: un afflusso netto nel Nord-Ovest e nel Lazio e un deflusso netto da tutte le altre regioni; un afflusso verso le città maggiori e un deflusso dai centri minori e dalla campagna; un afflusso verso la costa e un deflusso dalla montagna. Ci sono stati casi importanti (quasi tutta la montagna e buona parte dei piccoli comuni) in cui il deflusso, così intenso da causare un declino della popolazione non solo in termini relativi (cioè rispetto al resto del paese), ma anche in termini assoluti, ha condotto a fenomeni di abbandono del patrimonio civile e paesistico e di decadimento. E simmetricamente ci sono stati altri casi importanti (nei centri maggiori e lungo le coste) in cui l'afflusso, troppo rapido ed accompagnato da un'edificazione disordinata, ha prodotto nel patrimonio ambientale preesistente alterazioni preoccupanti. Ma gli effetti del grande rimescolamento non sono tutti negativi come quelli appena indicati, perché le nuove combinazioni realizzate tra popolazioni diverse e tra la popolazione e le risorse hanno anche portato effetti positivi in termini di progresso economico e civile.

Dalla metà degli anni '70 il quadro è tuttavia cambiato: quei grandi flussi migratori si sono attenuati ed in qualche caso hanno addirittura invertito direzione.

Non abbiamo ritenuto che fosse compito di questa ricerca tracciare un bilancio degli effetti positivi e negativi delle grandi migrazioni trascorse, né discutere se il bilancio avrebbe potuto essere reso più favorevole o meno sfavorevole qualora fossero state adottate politiche migliori.

Dobbiamo però pronunciarsi sulle prospettive attuali.

È possibile che la fase di relativa stabilità delineatasi negli ultimi anni si consolidi? E se è possibile, è desiderabile? E se è desiderabile, si può disegnare una politica atta a favorire questo consolidamento?

Per rispondere conviene distinguere i tre tipi di spostamento che abbiamo visto combinati insieme nel grande sommovimento demografico del venticinquennio postbellico.

Cominciamo dai grandi spostamenti inter-regionali. A parte il Mezzogiorno, che tratteremo tra un momento, le regioni che furono in passato fonte di emigrazione netta hanno ora prospettive cambiate. Vedranno formarsi al loro interno un'offerta di lavoro non eccessiva, anzi in vari casi insufficiente, rispetto alla domanda generata dalle loro economie, che ormai sono tutte entrate nel pieno processo di sviluppo. Quindi non è più operante il meccanismo spontaneo che spingeva all'emigrazione netta, né c'è alcuna ragione per desiderarla.

Il Mezzogiorno presenta un quadro tutto diverso. La popolazione in età di lavoro è destinata ad aumentare notevolmente ancora per qualche tempo; i tassi di partecipazione femminili sono ancora così bassi che un loro sensibile aumento è non solo prevedibile ma auspicabile; permangono importanti sacche di forza di lavoro sottoutilizzata, oltre alla disoccupazione registrata. C'è dunque in prospettiva un forte aumento dell'offerta potenziale di lavoro da assorbire, cui è improbabilissimo che corrisponda un adeguato aumento della domanda. I vari interventi fin qui adottati per cercare di forzare i tempi di crescita di questa domanda hanno dato risultati molto modesti. Bisognerà certamente rinnovare gli sforzi, ma senza attendere effetti sensazionali. Avremo dunque un Mezzogiorno che resterà caratterizzato da un mercato del lavoro con alta pressione dell'offerta, a fronte del resto del paese caratterizzato da bassa pressione. È quindi prevedibile una tendenza per il saldo migratorio meridionale, che ha avuto valori positivi negli anni recenti, a ritornare nel futuro su valori negativi, anche se non così forti come nei periodi di massima emigrazione degli anni '60. Conviene preparare le condizioni perché l'inserimento

dei nuovi emigranti (prevedibilmente non più concentrati nel Nord-Ovest e nel Lazio) avvenga nel modo migliore e perché, in un tempo successivo, possano anche stabilirsi flussi di ritorno apportatori di nuove capacità utili allo sviluppo meridionale.

Per inciso va qui ricordato un altro fenomeno migratorio con cui l'Italia dovrà continuare a fare i conti: l'afflusso netto di lavoratori dal Terzo Mondo. Anche a questo riguardo si impongono politiche sia per curare l'inserimento, sia per favorire un riflusso di capacità utili allo sviluppo dei paesi di provenienza.

Passiamo ora alle grandi correnti di emigrazione dalla montagna e di immigrazione verso la costa. Le forze spontanee che le generavano si sono già esaurite in varie zone per lo più dopo aver prodotto preoccupanti fenomeni di abbandono (in montagna) e di congestione (lungo le coste). Salvo eccezioni riguardanti limitate situazioni locali, ci sono serie ragioni per adottare politiche miranti a contrastare queste forze laddove ancora operano.

Veniamo infine al deflusso dalle abitazioni sparse e dai centri minori verso i centri maggiori. La popolazione sparsa si è ormai molto ridotta e non può più alimentare una forte corrente in uscita. Il sistema dei centri minimi, piccoli, medi e grandi ha subito sensibili alterazioni per effetto del grande sommovimento demografico passato, ma non ancora tali da disperdere il grosso dell'eredità storica che fa del nostro sistema urbano un'opera di civiltà irriproducibile. Perché mai si dovrebbe auspicare o addirittura favorire la ripresa del movimento di concentrazione della popolazione, che implica una emigrazione netta dai centri minori verso i maggiori? Nell'attuale situazione del movimento naturale, per la maggior parte dei centri un'emigrazione netta significherebbe riduzione assoluta della popolazione con possibili effetti di decadimento. L'ingrandimento delle metropoli non promette vantaggi che possano compensare questo danno. Ammesso pure che un'ulteriore concentrazione dei servizi di livello superiore (funzioni «quaternarie» o di governo) in due o tre metropoli sia un processo desiderabile o inevitabile, come qualcuno ritiene, resta chiaro che si può avere

concentrazione di quelle funzioni senza concentrazione della popolazione e così infatti è avvenuto negli ultimi anni. Il vecchio mito che vorrebbe città sempre più grandi come manifestazione di progresso non deve più abbagliarci.

Invece il nostro paese può valorizzare i caratteri forse unici al mondo del patrimonio costituito dal suo fitto reticolo di città, cittadine e centri minori tutti ricchi di funzioni urbane e di storia, e farne un punto di forza nella competizione internazionale. Nelle condizioni consentite dalle tecnologie moderne, questo sistema urbano articolato può realizzare tutte le economie di scala opportune attraverso una divisione del lavoro tra i vari centri, offrendo al tempo stesso molti vantaggi, rispetto ai sistemi urbani più concentrati, per quanto riguarda relazioni comunitarie «a misura d'uomo», rapporto con la natura e scambi città-campagna, coesistenza di una pluralità di culture e modi di vita. Può quindi essere apprezzato così sul piano dell'efficienza come su quello della civiltà, per non parlare poi della sua maggior governabilità e minore vulnerabilità.

Una politica basata sulla valorizzazione del reticolo urbano ereditato dalla storia non deve comunque proporsi di fissare lo stato di cose esistente. Va bensì favorito il mantenimento di un'approssimativa stabilità nel peso demografico dei vari centri, ma questo non esclude ed anzi richiede che venga al tempo stesso realizzata un'opera di miglioramento qualitativo, con contenimento e riqualificazione ambientale degli spazi costruiti. Ciò comprende azioni mirate al compattamento urbano, alla rivalorizzazione dei centri storici degradati, alla ristrutturazione e riorganizzazione dei quartieri periferici cresciuti disordinatamente, alla difesa dei terreni agricoli dagli usi non pertinenti.

Una politica di questo tipo impone un nuovo orientamento dell'attività edilizia. Essa non dovrebbe più rivolgersi principalmente all'obiettivo di realizzare molte nuove abitazioni a costi contenuti ed in breve tempo (come avveniva nelle località d'immigrazione), bensì alla riqualificazione dell'esistente nonché alla realizzazione di vere e proprie «parti di città equilibrate ed organicamente inserite nel tessuto urbano complessivo».

L'argomento della qualità urbana sul quale abbiamo indugiato non deve fare perdere d'occhio quello, anche più urgente, del ruolo economico dei singoli centri. Una politica di valorizzazione del reticolo esistente implica che ciascun centro abbia un ruolo adeguato e sia bene interconnesso con gli altri. Di ciò si riparerà nel prossimo paragrafo.

4. *Parificazione dei livelli, con diversificazione dei modelli di vita*

Se le condizioni di vita in una località sono percepite da chi vi risiede come peggiori di quelle disponibili in un'altra località in cui è possibile migrare, la popolazione tende a trasferirsi. Perciò la parificazione dei livelli di vita tra le varie parti del territorio si impone non soltanto per considerazioni di equità, ma anche come condizione necessaria per favorire una relativa stabilità degli insediamenti.

Molto sommariamente si può dire che la nozione convenzionale di livello di vita ora richiamata ha tre componenti principali: la disponibilità di *posti di lavoro*, meglio se interessanti, che comunque consentano di pagarsi un *livello di consumo* soddisfacente, in un *ambiente congeniale*.

L'abbondanza di una componente può compensare la scarsità di un'altra. Per esempio la popolazione di una località può accettare un livello inferiore di consumo, pur di godere di un ambiente migliore.

Quali vie si aprono all'azione pubblica per correggere le disparità dei livelli di vita, intesi nel senso sopraindicato?

L'Italia offre esperienze di interventi per elevare i consumi privati delle zone depresse mediante pratiche assistenziali, ma il giudizio su queste esperienze è molto controverso.

Vi è stata anche una larga gamma di interventi (attraverso iniziative produttive delle partecipazioni statali, incentivi monetari agli operatori privati, etc. etc.) per creare nuove occasioni di lavoro nelle zone in cui ve ne è carenza. Su questa linea si sono ottenuti alcuni risultati utili, ma anche effetti collaterali preoccupanti e molti problemi restano aperti.

In materia di posti di lavoro, va segnalata una nuova prospettiva derivante dall'evoluzione dei trasporti. Oggi l'immediata contiguità tra luogo di abitazione e luogo di lavoro non è più così essenziale come in passato ed un pendolarismo su medie distanze viene accettato con relativa facilità. Se ne ha un esempio interessante in una serie di centri alpini che, dopo una fase di abbandono dovuta alla crisi dell'agricoltura tradizionale circostante, hanno ritrovato un equilibrio basato sul fatto che i loro residenti lavorano, come pendolari, nelle fabbriche e negli uffici della vicina pianura. Merita sottolineare che qui non si tratta di risiedere in quartieri dormitorio creati dal nulla, ma in centri ricchi di tradizione e di vita comunitaria, ciò che esercita un forte appello sui residenti.

Questo porta il discorso sul fattore «attaccamento alle origini» o senso delle radici, una forza ancora diffusamente operante nella popolazione italiana e che si manterrà più facilmente in vita finché si conserveranno le usanze e le particolarità locali (ciò che è insidiato dal conformismo consumistico). Ecco dunque una prospettiva da esaminare per la politica del territorio: interventi a favore della conservazione delle particolarità locali potrebbero avere un doppio effetto utile contribuendo alla stabilità degli insediamenti oltre che alla varietà della vita.

Le osservazioni appena esposte sono già entrate nel campo degli interventi modificatori dell'ambiente, se lo intendiamo (come conviene fare in questo paragrafo) nella sua accezione allargata, comprendendovi anche i rapporti sociali e la disponibilità di infrastrutture e servizi. È proprio questo il campo in cui l'operatore pubblico ha i compiti più impellenti e può svolgere l'azione più incisiva per la parificazione territoriale dei livelli di vita, in quanto principale responsabile per la fornitura di una vasta gamma di infrastrutture e servizi. Si è già fatto cenno nel paragrafo precedente alle politiche per l'urbanistica e le abitazioni e sarebbe facile allungare molto l'elenco, cominciando con i servizi scolastici e sanitari direttamente forniti dall'ente pubblico o con le forniture energetiche ed idriche influenzate da politiche pubbliche.

La dotazione di tutte queste infrastrutture e servizi presenta ancora forti dislivelli territoriali, generalmente a sfavore delle località dove l'economia privata è più depressa. Sono macroscopiche le differenze a sfavore dell'area meridionale nel suo complesso. Invece, allo scopo di stabilizzare gli insediamenti, la dotazione dovrebbe essere più generosa proprio laddove l'economia privata è meno florida, per esercitare un effetto compensativo.

Un'attenzione speciale va dedicata al sistema delle comunicazioni e dei trasporti. La politica finora condotta ha peccato di miopia nel senso che è stata caratterizzata da una stretta compartimentazione tra le diverse modalità di trasporto (che invece dovrebbero essere combinate in una strategia unitaria) e si è concentrata sull'obiettivo di soddisfare la domanda in atto trascurando gli effetti che l'offerta finisce con l'esercitare sull'orientamento dello sviluppo economico e quindi della domanda futura. Così sono stati favoriti i grandi assi di trasporto che collegano i centri maggiori ed è stata trascurata l'opera di collegamento tra tutti i punti del reticolo urbano, cioè la connettività del sistema. Si impone un ripensamento, che comporterà tra l'altro una maggiore attenzione per la viabilità ordinaria e per i trasporti *pubblici* su gomma. La realizzazione di un maggior grado di connettività del sistema dei trasporti è infatti condizione necessaria affinché ogni centro, anche minore, possa mantenere intensi rapporti con gli altri e partecipare alla divisione del lavoro svolgendo un proprio ruolo utile nell'ambito del sistema complessivo. È condizione necessaria, in altre parole, per la vitalità del peculiare patrimonio urbano che l'Italia ha ereditato dalla storia.