

tecnologie moderne, questo sistema urbano articolato può realizzare tutto l'economia di cui è opportuno attraverso una divisione del lavoro fra i vari centri offrendo al tempo stesso molti vantaggi rispetto ai sistemi urbani più concentrati: per quanto riguarda relazioni comunitarie e mista 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 non deve proporsi di fissare lo stato di cose esistente. Va bensì lavorato il mantenimento di un'approssimativa stabilità nel peso demografico dei vari centri, ma questo non esclude e 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 riqualificazione 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 e 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 e organicamente inserite nel tessuto urbano complessivo.

L'argomento della qualità urbana sul quale abbiamo indagato 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. 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 pianificazione deve tener conto delle 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 sommarariamente 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 me-



SCHEDE

## Una ricerca originale

**G**IORGIO FUA è l'economista che ha fondato e dirige ad Ancona l'Istituto Adriano Olivetti di studi per la gestione e l'economia delle aziende, una prestigiosa scuola di formazione dove si insegna il mestiere dell'impresa, nota per la qualità e la concretezza del suo insegnamento. Di Fua bisogna ricordare due importanti volumetti usciti presso il Mulino: «Occupazione e capacità produttive: la realtà italiana» (1976) e «Problemi dello sviluppo tardivo in Europa» (1980). È in preparazione la pubblicazione di uno studio sul concetto di crescita. È tipica di Fua l'attenzione al valore della risorsa umana. La convinzione elementare che il suo lavoro trasmette è quella che nulla di buono si fa nello sviluppo economico e civile di un paese senza uomini di valore. Per cui niente può sostituire, in un paese carico di guasti profondi come il nostro, l'investimento da fare sugli uomini e sulla loro formazione. Le sue ricerche sono molto attente ai fenomeni migratori, interni e internazionali. Da tempo prevede una ripresa del flusso dal Mezzogiorno verso il Nord, mentre, a proposito dell'emigrazione dal Terzo mondo, si è pronunciato, in uno studio dell'86, «Conseguenze economiche dell'evoluzione demografica», contro i tentativi di arrestare o contingentare l'immigrazione o di selezionarla. Fua è favorevole all'inserimento degli emigrati nel mercato del lavoro «nella legalità e nel modo più liberale» e ha più volte messo l'accento sul fatto che da questi scambi di popolazione, a certe condizioni, possono risultare benefici sia per i paesi di origine che per quelli di destinazione. (g.c.b.)

zione e di vita comunitaria che esercita un forte appello sui residenti. Questo porta al 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 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 all'avvicinamento della vita.

Le osservazioni appena esposte sono già entrate nel campo degli interventi modificatori dell'ambiente, se lo intendiamo nella sua accezione allargata, comprendendo 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 e 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 e 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.

diane 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, ecc.) 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 e 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 vecchi di tradi-

# Pubblico & perverso Viaggio italiano

**A**bbiamo fatto l'Italia; adesso dobbiamo fare gli italiani. All'indomani dell'unità d'Italia questa dichiarazione d'intenti ebbe grande eco in tutto il paese, la si scrisse a lettere cubitali in tutti i libri di testo, a futura memoria. Ma chi avrebbe dovuto «fare gli italiani»? Per Bruno Dente non ci sono dubbi: le istituzioni pubbliche. E invece, dopo centotrent'anni, siamo ancora — come sostiene — un paese «sottoistituzionalizzato». Il confronto con gli altri paesi avanzati è uno schiaffo bruciante per tutta la nostra classe politica: ristagnamo nel sottosviluppo delle istituzioni che, proprio perciò, possono essere apertamente sfidate dal potere mafioso e inquinate dagli interessi privati. Tanto proclamato fervore di riforme delle amministrazioni

**PIERO LAVATELLI**  
INTERVISTA  
**BRUNO DENTE**

pubbliche non è, allora, servito a niente? Anzi, ha prodotto effetti disformi ai propositi, effetti perversi?

Mi risponde Bruno Dente, docente di Scienza dell'amministrazione a Bologna, direttore del Centro ricerca sociale e autore di molte indagini e pubblicazioni sugli aspetti concreti del sistema politico italiano: «È vero. Abbiamo conosciuto un'intera stagione politica tutta all'insegna delle riforme e volta alla costruzione del Welfare State. Non solo in Italia, in tutti i paesi avanzati. La costellazione teorica dei progetti riformatori e nota, i suoi punti cardine erano programmazione, regolazione decentrata, partecipazione. Perché la teoria ha fatto cilecca e, in un certo numero di casi, ha prodotto effetti perversi? L'esame comparato tra dove ha funzionato e dove no lo mostra bene. E decisamente il discrimine tra quelle burocrazie che hanno tenuto conto della complessità dei problemi, e si sono perciò date adeguati strumenti tecnici d'intervento, e quelle, invece, che hanno vivaciato, chiudendosi a riccio nella difesa dei loro interessi corporativi. La teoria delle riforme non ha fallito perché in- scriveva i progetti riformatori in idee guida quali "programmazione" o "decentramento", oggi più che mai condizioni d'efficienza. Ha fatto cilecca perché le è mancata la consapevolezza che lo Stato stava profondamente cambiando per la crescente complessità dei problemi pubblici da affrontare, per lo spettro sempre più ampio delle politiche svolte dall'apparato amministrativo. La teoria delle riforme non si è resa conto che, promuovendo una domanda sociale sempre più ampia e complessa, doveva attrezzare le istituzioni dei mezzi a fronteggiarla, in primo iudicio:

luogo investendo nel capitale umano, nella preparazione dei funzionari pubblici. Invece le istituzioni, quando non sono state osteggiate, sono rimaste nell'abbandono, con personale inadeguato e mezzi tecnici obsoleti. Un esempio fra i moltissimi per affrontare il problema della casa ci si è ridotti a utilizzare il ferrocchio della politica dei prezzi. Risultato: l'equo canone. Gli effetti perversi dell'azione di governo sono quindi imputabili in gran parte alla sclerosi amministrativa e alla disfunzionalità tecnica di istituzioni che la classe politica non cura di rendere efficienti?»

E così. Alla Banca d'Italia un'istituzione che funziona, sono tutti economisti, al ministero del Tesoro non ce n'è uno. Si continua a legiferare in Parlamento senza che nessuno sappia, avendo fatto qualche seria ricerca, gli effetti prodotti dalla legislazione. Regna anche una casualità a volte allucinante. Di recente, trovandomi a passare per una stanzuola del sottoscala del ministero sono stato fermato da alcuni personaggi a me ignoti, li riuniti, e invitato a discutere i criteri per distribuire 7 mila miliardi per l'edilizia popolare, da ripartirsi tra le regioni. Invece di promuovere progetti per costruire istituzioni capaci autonomamente d'essere all'altezza dei problemi da affrontare, i partiti sono tutti intenti a piazzare i loro uomini nei posti chiave dell'amministrazione e sono sempre alle prese e sommersi da mille piccoli problemi che sarebbero in realtà di competenza delle istituzioni.

La sua ricerca sul sistema politico fa emergere, dietro lo scenario improntato al dettato costituzionale, una realtà di gruppi di

interesse e di pressione, di decisori delle politiche attuate in questi decenni, che raramente agiscono per dare risposte adeguate agli interessi diffusi, al di là dei loro enunciati ideologici. Nemmeno i partiti e le burocrazie si caratterizzano, però, come decisori nell'interesse pubblico. E allora, come uscire da questa impasse?

La mia ricerca risponde in effetti a un punto di vista che definirei costituzionalismo empirico nel senso che la costituzione è calata dentro un'immagine realistica del sistema politico. Senza un'adeguata conoscenza di questa

realtà, l'agire politico dà luogo a effetti impreveduti, disformi alle aspettative, se non contrari. Se gli interessi particolari, settoriali, sono il vettore dominante, occorre chiedersi perché lo sono, specie dove non dovrebbero esserlo, nelle amministrazioni pubbliche. Una delle ragioni essenziali e la sottovalutazione dei requisiti di alta professionalità e di strumentazione tecnica necessari al loro buon funzionamento. Solo da noi si discute se ad amministrare gli ospedali devono essere i medici o i politici: solo da noi scuole e università sono amministrate da presidi e capi-diparti-

mento. Altre se si ingaggiano manager capaci di bene amministrare. Se ci fosse stato un manager qualificato ad amministrare il Policlinico di Milano, avrebbe avuto a disposizione i soldi per trovarvi una sede più adeguata fin dal 1938. Invece, si continua a svolgere l'attività ospedaliera, con grave danno per gli utenti, in locali e con attrezzature che fanno solo bufo, per i conflitti corporativi tra medici ospedalieri e medici universitari. In generale, la scelta e la preparazione di personale amministrativo altamente qualificato, assieme alla dotazione di mezzi tecnici adeguati a ben amministrare, sono a un tempo garanzia di buon funzionamento e barriera contro l'emergere di interessi corporativi e contro l'invadenza dei gruppi di pressione, di lobbies che, da noi, contano troppo.

## Troppi interessi particolari e anche settoriali guidano la pubblica amministrazione

Dunque, il nodo essenziale del buongoverno è, da noi, la formazione e la promozione di funzionari ad alta qualifica tecnica in tutti i rami dell'amministrazione. Ma come riuscirci? È la priorità assoluta. Un problema da porsi in una visione di lungo periodo, di qualche decennio, per avere forti risultati. Qualunque tipo di buon investimento e sempre, in fondo, investimento nel capitale umano. Un capitale che si può valorizzare in diversi modi. Una strada è l'istruzione permanente: corsi e sensate scuole per amministratori, ispirati a modelli di formazione che diano: a) una solida preparazione tecnica; b) insegnino ai livelli superiori a motivare i propri dipendenti, c) istruiscano il top management a fare le politiche, avvalersi dei consulenti, dirigere gli uomini. Dirigenti capaci, coi politici, di motivare fortemente l'istituzione

Un altro modo di valorizzare i dirigenti pubblici è dargli autonomia, protezione se lavorano bene senza sottoporli continuamente a scrutinio politico o investirti compiti per i quali non c'è il per fare tecnico. Per esempio, 233 prevede un piano sanitario nazionale, che nessuno sa come fare. Un altro modo ancora è valorizzare il pubblico, come fa in tutti i paesi avanzati, inghiottendolo rispetto al privato. Perché privatizzare aziende in attivo, come l'Azienda Elettrica di Milano, e caricarsi dell'opera di aziende decotte come il fatto per lungo tempo? Perché non porre drastico rimedio al bassissimo quota di laureati nelle amministrazioni pubbliche? Perché dare in appalto alla Leff, Ambiente — come ha fatto Ruffo — l'indagine sullo stato di l'ambiente in Italia? Perché tenere aperte le scuole il saba quando dappertutto sono chiuse? Infine, dovrebbe vigere la regola, per ogni amministrazione di rendere pubblici e discutere bilanci annuali, di dire com'è andata quest'anno rispetto a quel passato, in modo da rendere trasparente chi gestisce bene e chi male. Al riguardo, nessun aiuto viene dai media e dai giornali. Nessun giornale all'estero cucina più in prima pagina il pasticcio politico come da noi, invece molti giornali, come Le Monde dedicano intero spazio ai problemi amministrativi. Quando smetteremo di sottovalutarne l'importanza?

È la riforma istituzionale di cui tanto si parla? Quali, tra le proposte discusse, possono favorire un miglior assetto delle istituzioni nell'interesse pubblico? Si può pensare alla riforma istituzionale, come fa Pasquino, come a una specie di superpolitica in quanto essa favorirebbe, a su-