

FLORA PAGETTI

UN'UNITÀ TERRITORIALE DI INTERVENTO: LA REGIONE DEGLI APPALACHI

La necessità di organizzare in modo razionale il territorio, contrastando le tendenze spontanee che hanno prodotto situazioni di squilibrio, se si pone oggi con particolare urgenza, in realtà risale ai primi anni Sessanta, quando si accentuarono, rispetto al passato, le manifestazioni di crisi economica e sociale di vaste regioni. Proprio allora furono adottate in vari paesi delle politiche d'intervento che in alcuni casi condussero ad esperienze di pianificazione territoriale. Interessante fu quella avviata negli Stati Uniti nel settore appalachiano, un'area-problema d'interesse nazionale (come fu definita da Grossman e Levin, 1961), esperienza di ampia portata tuttora in corso (Rothblatt, 1971).

Il riconoscimento del problema regionale degli Appalachi. — La Regione degli Appalachi (Appalachia) è una vasta area che occupa buona parte del complesso sistema montuoso appalachiano e che dal 1965, anno in cui il Congresso approvò l'*Appalachian Regional Development Act* (ARDA) allo scopo di rivitalizzarne la struttura economica e sociale, è oggetto d'intervento coordinato da parte degli organismi federali, degli Stati e dei governi locali. Tale unità territoriale copre complessivamente circa 510.000 km², dalle Catskill Mountains dello Stato di New York alla pianura costiera del Mississippi centro-settentrionale (1), e

(1) Si tratta, infatti, di 197.116 miglia quadrate, di cui 194.871 occupate da terre e 2245 da acque: è dunque una regione più estesa dell'Italia. La Regione

raggruppa 397 contee (2) appartenenti a tredici Stati: tutta la Virginia Occidentale e parte degli altri dodici (Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee e Virginia) (fig. 1). L'ARDA, oltre a definire la Regione, istituiva l'*Appalachian Regional Commission* (ARC) (3), alla quale fu affidato il programma di sviluppo, inizialmente previsto per i primi sei anni, e contemporaneamente assicurava la partecipazione di tutti i livelli di governo, da quello federale a quello locale, favorendo la creazione dei *Local Development Districts* (LDDs) (4).

La legge del 1965 faceva comunque seguito all'attività legislativa del Congresso in materia di problemi regionali inaugurata nel 1961 con la prima legge per lo sviluppo regionale (*Area Development Act*) e, specificamente per la Regione appalachiana,

degli Appalachi delimitata dall'ARDA corrisponde in pratica, tenuto conto dei confini amministrativi, ai settori del Blue Ridge, Ridge e Valley, altipiani appalachiani (Cumberland e Allegheny) e parte del Piedmont della suddivisione geomorfologica del Thornbury (1965, pp. 72-151). Per le varie delimitazioni e suddivisioni interne del sistema naturale appalachiano cfr. *The National Atlas of the United States of America*, 1970, pp. 55-63; inoltre Beaujeu-Garnier (1970, pp. 170-192).

(2) La contea, nell'ordinamento politico ed amministrativo statunitense, rappresenta la principale unità di governo locale; sue funzioni tradizionali sono il mantenimento dell'ordine pubblico mediante l'applicazione delle leggi, la costruzione e manutenzione delle strade, la riscossione delle imposte, la concessione di licenze ecc. (cfr. Burns e Peltason, 1960, pp. 785 e segg.).

(3) L'ARC è composta dai governatori dei tredici Stati appalachiani e da un rappresentante federale di nomina presidenziale, il quale funge da co-presidente. Un co-presidente degli Stati viene eletto fra i governatori e la posizione è ruotata annualmente fra gli Stati. I governatori inoltre nominano un rappresentante degli Stati a Washington, che rappresenta gli interessi degli Stati su base continuativa nell'ambito della Commissione. Quest'ultima poi opera con un direttore esecutivo, nominato dai governatori e dal rappresentante federale, ai quali è tenuto a rispondere e che è alla testa di un gruppo permanente di circa 110 esperti « indipendenti », avente la funzione di fornire il supporto tecnico ed informativo alla Commissione.

(4) I LDDs sono enti che raggruppano più contee aventi potenziale economico e problemi comuni ed i cui confini sono generalmente stabiliti dagli Stati. In numero di 69, incorporano tutte le 397 contee e svolgono un'ampia gamma di attività, quali la predisposizione dei piani di sviluppo zonali, il coordinamento dei piani e dei programmi zonali, l'assistenza tecnica ai governi locali. In tal modo, il processo di pianificazione della Regione viene ad articolarsi su tre livelli: a) il piano regionale, che stabilisce gli obiettivi regionali e fissa le strategie di sviluppo a lungo periodo; b) il piano statale, preparato da ogni Stato, che fissa obiettivi e strategie di investimento per lo Stato nel quadro dello schema del piano regionale; c) il piano zonale, preparato dai LDDs. Ogni piano statale è riveduto annualmente in base ai risultati ed ai mutamenti delle priorità d'intervento.

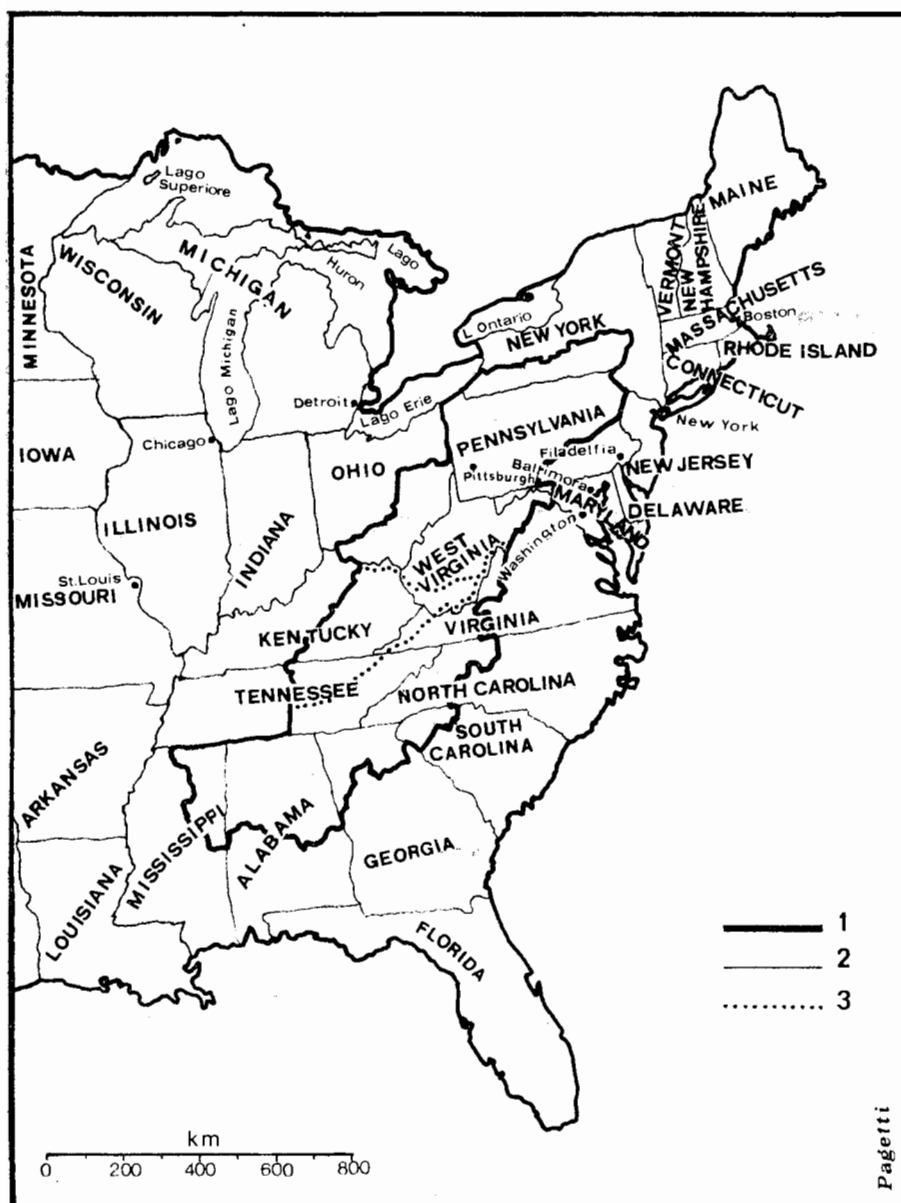


FIG. 1 — LA REGIONE DEGLI APPALACHI.

1, limite della Regione degli Appalachi; 2, confine di Stato; 3, limite delle subregioni appalchiane.

all'attività svolta dalla *President's Appalachian Regional Commission* (PARC), istituita dal Presidente Kennedy nel 1963 su sollecitazione dei governatori degli Stati appalachiani, dopo che alle già disastrose condizioni socio-economiche in cui versava quest'area si erano aggiunte le gravi inondazioni primaverili dell'anno.

Dimensione e caratteri della crisi. — Agli inizi degli anni Sessanta la crisi della Regione appalachiana, che si qualificava come « sacca di povertà », si manifestava con elevati tassi di emigrazione e di disoccupazione, basso tenore di vita della popolazione, carenza di servizi sociali rispetto al resto del paese. Infatti, nel periodo 1960-1965 fu stimato un flusso netto di emigrazione dalla Regione di 700.000 persone, corrispondente ad un tasso di emigrazione del 4%, flusso che andava ad ingrossare la già cospicua corrente migratoria di 2,2 milioni di persone che avevano lasciato la Regione nel corso degli anni Cinquanta.

I livelli di occupazione erano bruscamente calati a causa della meccanizzazione rapida dell'estrazione del carbone, della riduzione dell'attività agricola e del venir meno di alcune forme di attività tradizionali (ferrovie): si valutò negli anni Cinquanta un numero di disoccupati pari a 700.000 unità, con una percentuale di disoccupazione del 7,1%, rispetto al 5% del resto della nazione (5).

Il tenore di vita della popolazione era nettamente inferiore a quello medio del paese: solo l'8,7% delle famiglie disponeva di redditi superiori a 10.000 dollari, contro il 15,6% degli Stati Uniti, mentre il reddito pro capite era inferiore del 35%. Nel 1960 solo un terzo della popolazione adulta aveva completato le scuole secondarie (la metà nel resto degli Stati Uniti). In campo sanitario si riscontrava un rapporto di 92 medici per 100.000 abitanti residenti, rispetto a quello di 140 per 100.000 della media (6).

(5) Va comunque ricordato che alla fine degli anni Cinquanta i problemi occupazionali interessavano altre parti degli Stati Uniti, soprattutto in seguito alla recessione economica del 1958. L'Ufficio per la sicurezza del lavoro (*Bureau of Employment Security*) definì in quell'occasione delle zone a manodopera eccedentaria, tra cui figuravano le aree del carbone e della siderurgia della Pennsylvania e le aree del carbone e dell'agricoltura del Kentucky e della Virginia Occidentale.

(6) I dati sono trattati da Clout (1974) e Appalachian Regional Commission (1979 a, b).

Neppure trascurabili erano poi i problemi ambientali, derivanti da un'intensa attività di sfruttamento forestale e minerario, che aveva determinato un'accentuata erosione dei suoli e l'inquinamento delle acque.

All'origine dello stato di crisi della Regione degli Appalachi stava l'isolamento fisico, che limitava non soltanto la sua apertura sociale e culturale all'esterno, ma anche l'accesso della popolazione ai servizi e l'insediamento di moderne attività produttive. E l'isolamento agì come fattore unificante dei mutamenti economici verificatisi negli Appalachi quando il carbone, la principale risorsa, fu soppiantato, nel primato fra le fonti energetiche, dal petrolio e, più in generale, si ebbe l'impatto fra il modello produttivo moderno e quello tradizionale (7). Entrò allora in crisi il settore settentrionale della Regione (comprendente gli Stati di New York, Pennsylvania, Maryland, Ohio e Virginia Occidentale), il quale, benché avesse sviluppato un'industria manifatturiera produttrice di beni capitali largamente basati su carbone e acciaio, non fu in grado di reggere la concorrenza esterna. Fu travolta l'economia degli Stati della Regione appalachiana centrale (Kentucky, la parte meridionale della Virginia Occidentale, quella sud-occidentale della Virginia ed orientale del Tennessee), che era stata esclusivamente impostata sull'attività mineraria. E non fece eccezione la sezione meridionale della Regione (Georgia, Alabama, Mississippi, la parte occidentale di North e South Carolina, parte del Tennessee e della Virginia), per la quale al declino della fondamentale attività agricola si associò quello della manifattura tessile, a causa della concorrenza estera e della diminuzione della domanda.

Le linee d'intervento. — Nel quadro generale di una politica finalizzata a ridurre il divario socio-economico rispetto al resto del paese, nel momento dell'approvazione dell'ARDA il settore prioritario d'intervento fu perciò ritenuto quello viabilistico, per

(7) La diversità fra i modelli produttivi è anche una diversità fra modelli culturali. In tal senso, ad esempio Hart (1977), in un discorso più ampio, riconosce nel sistema della rotazione dei terreni una tecnica rispettosa dei valori ambientali e non subordinata agli imperativi del mercato.

promuovere i collegamenti all'interno della Regione e verso le aree esterne, ma anche per fornire lo schema sul quale impostare la localizzazione dei servizi sociali. Alla costruzione di infrastrutture stradali sono stati infatti destinati, a partire dal 1965, la maggior parte dei fondi federali, per realizzare l'*Appalachian Development Highway System* (ADHS), visto in funzione complementare del sistema interstatale esistente. Degli oltre 4 miliardi di dollari complessivamente stanziati dal Congresso nel periodo 1965-1980, più di 2 miliardi e mezzo (il 60,2%) sono stati assorbiti dal settore viabilistico (8).

Al 30 settembre 1978 veniva rilevato che erano state costruite 1463,8 miglia di strade e che altre 236,3 erano in costruzione (complessivamente, ne è stata prevista la costruzione per 3025 miglia. Cfr. *Appalachian Regional Commission*, 1979 c) (fig. 2). Ciò avrebbe comportato, tra il 1965 e il 1977, un incremento dell'occupazione di circa un milione di unità e, inoltre, la localizzazione della metà dei posti di lavoro nelle nuove attività

(8) Più precisamente si è trattato di 4.247.908.000 dollari complessivi e di 2.573.000.000 per le infrastrutture stradali. Va precisato che i fondi vengono forniti dal Congresso in due fasi: l'autorizzazione e l'assegnazione. Nella prima vengono fissati anche gli scopi delle attività del programma ed i limiti massimi di spesa per la loro esecuzione (per il periodo 1965-1979, v. tab. 1). L'autorizzazione è relativa ad un periodo più lungo (generalmente quattro o cinque anni) per i programmi inerenti le infrastrutture stradali rispetto agli altri. Infine, va ricordato che ai fondi federali bisogna aggiungere quelli dei singoli Stati e dei governi locali o dei privati. Nel settore della viabilità, mediamente, i fondi federali hanno coperto il 60,7% dei costi sostenuti (*Appalachian Regional Commission*, 1979 b, p. 38). Per lo stato dettagliato del sistema stradale appalachiano, cfr. le figure in *Appalachian Regional Commission* (1979 c); inoltre, Rand Mc Nally (1981).

TAB. 1

FONDI FEDERALI PER I PROGRAMMI DI SVILUPPO DELLA REGIONE DEGLI APPALACHI NEL PERIODO 1965-1979 (in milioni di dollari)

fondi	totale (*)	ADHS (**)	
		valore assoluto	%
autorizzati	4.364,5	2.460,0	56,4
assegnati	3.885,3	2.344,0	60,3

(*) Escluse le spese amministrative.

(**) *Appalachian Development Highway System*.

Fonte: elaborazione da *APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION*, 1979 c, tabb. C e D.

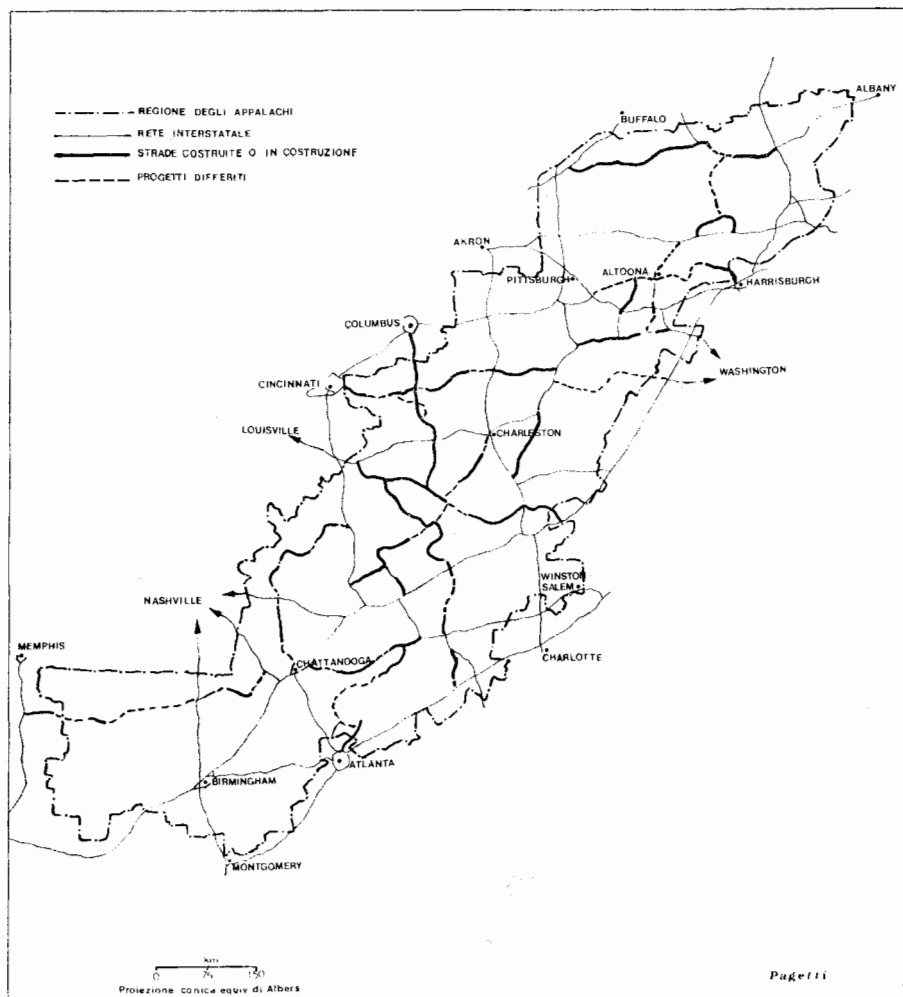


FIG. 2 — IL SISTEMA STRADALE NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI: RETE INTERSTATALE E SISTEMA DI SVILUPPO APPALACHIANO.

(Fonte dei dati: APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, *A Report to Congress on the continuation of the Appalachian Regional Commission*, Washington, 1979).

manifatturiere in un raggio di dieci minuti dalle nuove strade e dei tre quinti in un raggio di venti minuti (Appalachian Regional Commission, 1979 b, p. 14).

Non sono, tuttavia, mancate aspre critiche a questa politica. Un bilancio steso alla fine del primo periodo del programma (Gauthier, 1973) ne ha valutato in termini negativi gli esiti: è stato fatto rilevare che il modello di sviluppo e di realizzazione dell'*Highway Development System* aveva in realtà soddisfatto esigenze e richieste locali, piuttosto che regionali; in sostanza, cioè, la costruzione di tronchi isolati avrebbe favorito l'incremento della mobilità territoriale attorno ai principali centri (ad esempio, Altoona e Chattanooga), in stretta relazione con i movimenti pendolari diretti verso tali centri dalle aree rurali (9).

Gli altri settori in cui si è articolato e si articola il programma d'intervento nella Regione degli Appalachi sono costituiti da:

- servizi per la comunità e sviluppo delle attività economiche (acqua e fognature, pubblico trasporto, abitazioni, assistenza tecnica e prestiti alle imprese, ricerca ecc.);
- servizi sociali (sanità, istruzione);
- risorse naturali, ambiente ed energia (stabilizzazione dei terreni, lotta all'inquinamento, smaltimento dei rifiuti solidi, trasporto e fornitura d'energia, ecc.).

Per quanto riguarda la localizzazione dei servizi pubblici sembra opportuno richiamare due ordini di problemi che si pongono e che sono in relazione con le forme insediative e i processi di ridistribuzione della popolazione. Da una parte, infatti, si è in presenza di una rete di centri di piccole dimensioni: è molto diffusa, in sintonia con l'ambiente naturale, la tendenza della popolazione a vivere frazionata in comunità con meno di

(9) L'attenzione rivolta ai fenomeni pendolari nella pianificazione dei «corridoi» per lo sviluppo stradale appalachiano è sottolineata dal fatto che furono utilizzate le mappe delle aree di pendolarismo approntate nel quadro di una ricerca diretta dal Berry e completata nel 1968 allo scopo di riesaminare i criteri di definizione delle aree metropolitane (le *Standard Metropolitan Statistical Areas*, per le quali v. la successiva nota 11). Cfr. Berry e Gillard (1977, pp. 16-18).

1000 abitanti (10). Dall'altra, si assiste negli ultimi anni ad un rimaneggiamento insediativo che asseconda le tendenze in atto nell'intero paese, per cui la crescita della popolazione è più sostenuta nelle aree rurali e nei centri urbani minori rispetto alle aree metropolitane (Appalachian Regional Commission, 1979 a, 1980; Leithauser, 1981) (11).

(10) Questa è la soglia al di sopra della quale la popolazione viene considerata agglomerata. In base a tale requisito (Appalachian Regional Commission, 1979 a, pp. 21-23), al 1970 negli Stati Uniti solo il 22% della popolazione viveva in comunità con meno di 1000 abitanti, contro il 44,9% della Regione degli Appalachi (37,8% nella subregione settentrionale, 70,9% nella centrale e 48,6% nella meridionale). Esistono tuttavia alcuni centri che hanno raggiunto anche nella Regione una cospicua dimensione demografica: attualmente superano i 100.000 abitanti Pittsburgh, Birmingham, Knoxville, Chattanooga, Huntsville, Winston-Salem (cfr. *The Statesman's Year-Book*, 1981-82).

(11) Le aree metropolitane cui fanno riferimento i vari studi effettuati per gli Stati Uniti sono le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSAs). In base al concetto generale che l'area metropolitana è un'unità economica e sociale integrata con un nucleo riconosciuto di consistente dimensione demografica e con largo volume di scambi quotidiani e comunicazioni, furono stabiliti già all'inizio degli anni Cinquanta alcuni criteri per la definizione e delimitazione delle SMSAs:

- la SMSA è una contea o gruppo di contee contigue (eccezione il New England) che includono almeno una città centrale di 50.000 e più abitanti. Se in un raggio di 20 miglia esistono due città di 50.000 e più abitanti, entrambe sono incluse nella medesima area, purché siano integrate fra loro. Anziché una sola città di 50.000 e più abitanti, una SMSA può contenere due città contigue ed integrate che insieme raggiungono 50.000 abitanti;
- oltre alla contea o contee contenenti tali città, le contee contigue sono incluse in una SMSA se possiedono i seguenti requisiti:
 - a) avere almeno i due terzi della forza-lavoro occupata in attività extragricole;
 - b) avere almeno 10.000 lavoratori extragricoli o il 10% dei lavoratori extragricoli nella SMSA, o più della metà della popolazione residente in unità amministrative minori, con una densità di 150 o più abitanti per miglio quadrato;
 - c) essere economicamente e socialmente integrate con la contea che contiene la città centrale;
- una contea è da considerarsi integrata se:
 - a) il 15% o più dei lavoratori che vivono nella contea lavorano nella contea contenente la città centrale;
 - b) il 25% o più di coloro che lavorano nella contea vivono nella contea contenente la città centrale;
 - c) altri indicatori utilizzati sono le chiamate telefoniche, la diffusione dei giornali, gli acquisti nella città centrale, ecc.

Recentemente vanno segnalate l'attenuazione di alcuni criteri di esclusione delle contee dalle SMSAs e soprattutto, a seguito della dinamica che ha caratterizzato le aree metropolitane degli Stati Uniti, l'introduzione delle *Standard Consolidated Statistical Areas* (SCSAs) (Berry e Gillard, 1977, pp. 16-18). Ogni SCSA include una SMSA con popolazione di almeno un milione di abitanti, oltre ad una o più SMSAs contigue, collegate ad essa mediante corridoi ad alta densità demografica,

Il fenomeno, attribuibile a molteplici cause (12), per la Regione degli Appalachi sarebbe principalmente dovuto al decentramento industriale (anche nella forma di diffusione sul territorio, nelle aree non metropolitane, di industrie del tipo labour-intensive), che, con la creazione di nuove opportunità locali di lavoro, avrebbe ridotto, o addirittura invertito, i movimenti migratori. Sull'afflusso di migranti dalle aree metropolitane avrebbe agito inoltre, qui come in altre parti degli Stati Uniti, l'attrattiva del paesaggio (Berry e Gillard, 1977, pp. 8-10) (fig. 3).

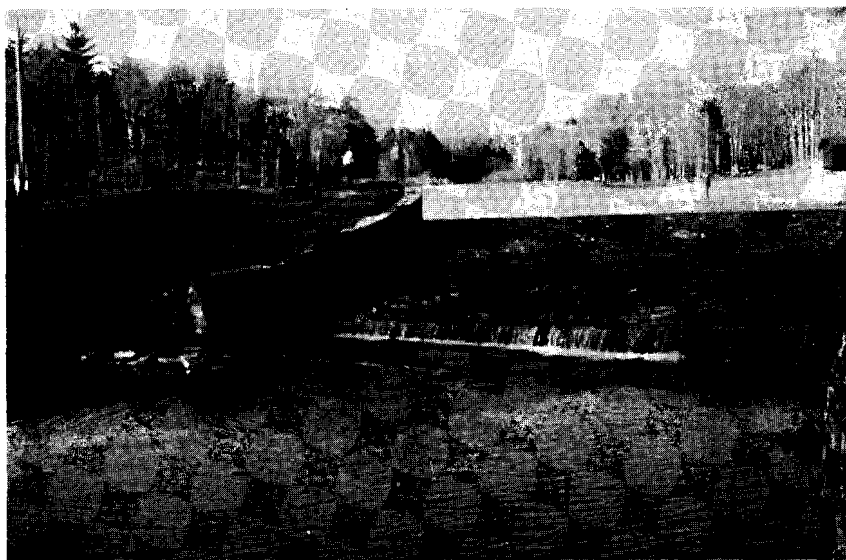


FIG. 3 — WHIPPLE DAM STATE PARK (PENNSYLVANIA).

La ricerca di un contatto più immediato con la natura si manifesta in due direzioni: nei movimenti migratori, che si caratterizzano negli ultimi anni per la tendenza della popolazione ad abbandonare le grandi aree metropolitane, e nella fruizione delle risorse naturali a scopi ricreativi. (Foto Pagetti).

che si sviluppano ininterrottamente, e flussi metropolitani pendolari di lavoratori. Ne sono state create tredici: Chicago-Gary, New York-Newark-Jersey City, Boston-Lawrence-Lowell, Cincinnati-Hamilton, Cleveland-Akron-Lorain, Detroit-Ann Arbor, Houston-Galveston, Los Angeles-Long Beach-Anaheim, Miami-Fort Lauderdale, Milwaukee-Racine, Philadelphia-Wilmington-Trenton, San Francisco-Oakland-San Jose, Seattle-Tacoma.

(12) Dal decentramento industriale alla diffusione dei caratteri urbani nelle aree rurali, al «disagio» metropolitano, allo sviluppo dei mezzi di comunicazione e delle vie di trasporto, ecc. (così Berry e Gillard, 1977, pp. 8 e segg., richiamandosi al Morrill), fattori che favoriscono il trasferimento della popolazione.

Questo processo di ridistribuzione della popolazione, unitamente alla citata presenza di insediamenti disseminati, in sede di pianificazione rende perciò necessaria sia un'attenta valutazione dei livelli di dotazione dei servizi nelle comunità in rapida crescita, sia una selezione dei centri in cui effettuare le nuove localizzazioni.

Un altro settore d'intervento che recentemente è stato investito da nuovi problemi è quello delle risorse naturali, ambiente ed energia. La crisi energetica, infatti, ha spinto a guardare con rinnovato interesse alle risorse della Regione degli Appalachi nel quadro delle necessità nazionali: carbone, foreste ed acque della Regione sono ormai considerati parte integrante della politica energetica degli Stati Uniti. In tale direzione sono stati incentivati gli interventi per incrementare la produzione di carbone, ricercare nuove fonti (gas e petrolio), sfruttare intensamente le risorse forestali (Appalachian Regional Commission, 1979 c, pp.



FIG. 4 — CHATTANOOGA (TENNESSEE).

Nell'area pianificata dalla Tennessee Valley Authority, ricca di boschi ed acque, Chattanooga, nella subregione meridionale degli Appalachi, è uno dei centri principali. (Foto Pagetti).

105-115) (13). Un simile programma di attività comporta comunque varie difficoltà nel trasporto del carbone, nella conservazione e distribuzione dell'energia, nella tutela dell'ambiente (14).

I principali mutamenti. — Nonostante che a seguito dei vari interventi si siano verificati dei cambiamenti economico-sociali nella Regione degli Appalachi, si assiste tuttora al persistere di un « gap » rispetto alla media nazionale. Si tratta, inoltre, di cambiamenti di entità differenziata nell'ambito della Regione e derivanti, oltre che dalla consistenza dell'allocazione dei fondi da parte dell'ARC, dalle specifiche situazioni territoriali: risorse naturali, struttura economica ed inserimento nel contesto nazionale (e quindi sensibilità alle situazioni congiunturali), sviluppo urbano.

Innanzitutto la dinamica demografica. La popolazione nel periodo 1960-1980, cioè a partire dall'avvio dell'esperienza di pianificazione della Regione, ha avuto un incremento del 14,1%. Tale incremento, tuttavia, è particolarmente accentuato nell'ultimo decennio, quando non solo si manifesta con maggiore intensità, ma anche si generalizza a tutte le subregioni che, viceversa, nei periodi precedenti avevano mostrato un diverso andamento (tab. 2 e fig. 5). Il fatto più significativo nella dinamica della popolazione e, però, la netta inversione di tendenza dei fenomeni migratori che ha interessato il decennio 1970-1980 (tab. 3),

(13) In effetti, l'attività agricola è molto limitata. La superficie agricola copre il 32,5% della superficie territoriale, rispetto al 44,5% degli Stati Uniti orientali non-appalachiani (Appalachian Regional Commission, 1979 a, pp. 82 e segg.). Va ricordato inoltre che, per quanto vada alquanto attenuandosi negli Stati Uniti la tradizionale suddivisione per fasce di utilizzazione del suolo in funzione dei mutamenti del mercato (Soppelsa, 1971, pp. 71-87; Prunty e Aiken, 1978; Persi, 1980), mentre nella Regione settentrionale degli Appalachi prevale la zootecnia associata alla produzione lattiero-casearia (*dairy belt*), in quella centrale e meridionale predominano le coltivazioni miste (*general farming*).

(14) A questo proposito merita di essere richiamato il fatto che le subregioni centrale e meridionale della Regione degli Appalachi rientrano nell'area pianificata dalla *Tennessee Valley Authority* (TVA), avente sede a Knoxville. Com'è noto, è questa un'imponente esperienza di pianificazione regionale intrapresa a partire dal 1933, che interessa un'area di 41.000 miglia quadrate e persegue diversi finalità: controllo dei regimi di piena per combattere le inondazioni, produzione di energia elettrica, mantenimento e sviluppo della navigazione, produzione di fertilizzanti, rimboschimento. Per un inquadramento generale della TVA nella pianificazione statunitense, cfr. Friedmann e Weaver (1979, pp. 73 e segg.); inoltre McKinley (1964) e Moore (1967). V. anche fig. 4.

TAB. 2

DINAMICA DEMOGRAFICA NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI, NEL PERIODO 1940-1980

popolazione (migliaia di ab.)						variazioni							
aree	1940	1950	1960	1970	1980	1940-1950		1950-1960		1960-1970		1970-1980	
						assol.	%	assol.	%	assol.	%	assol.	%
REGIONE DEGLI APPALACHI	16.624,4	17.378,1	17.726,6	18.217,1	20.234,3	753,7	4,5	348,5	2,0	490,5	2,8	2.017,2	11,1
Settentrionale	9.209,7	9.445,2	9.705,6	9.734,0	10.123,6	235,5	2,6	260,4	2,8	28,4	0,3	389,6	4,0
Centrale	2.126,9	2.172,7	1.879,1	1.744,9	2.114,9	45,8	2,2	-293,6	-13,5	-134,2	-7,1	370,0	21,2
Meridionale	5.287,7	5.760,2	6.141,8	6.738,2	7.995,8	472,5	8,9	381,6	6,6	596,4	9,7	1.257,6	18,7

Fonte: elaborazioni da APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 1979 a, tab. 13 e *Technical Memorandum, C-1*, 1981.

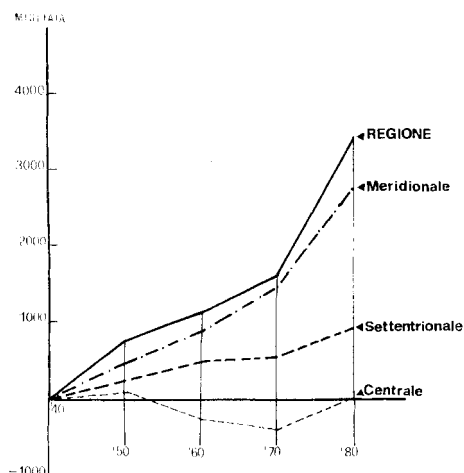


FIG. 5 — SALDI DEMOGRAFICI CUMULATI NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI NEL PERIODO 1940-1980 (in migliaia).

e in particolare la sezione centrale e meridionale della Regione degli Appalachi (15).

TAB. 3

DINAMICA DEMOGRAFICA COMPLESSIVA E PER COMPONENTI NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI E NEGLI STATI UNITI, NEL PERIODO 1960-1980 (%)

componenti	Regione degli Appalachi		Stati Uniti	
	1960-1970	1970-1980	1960-1970	1970-1980
incremento naturale .	9,0	5,1	11,6	6,9
dinamica migratoria .	-6,2	6,0	1,8	4,5
variazione totale . .	2,8	11,1	13,4	11,4

Fonte: APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, *Technical Memorandum, C-1*, 1981.

(15) Come risulta da uno studio relativo al periodo 1970-1976 (tab. 4).

TAB. 4

COMPONENTI DELLA DINAMICA DEMOGRAFICA NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI, NEL PERIODO 1970-1976 (in migliaia)

aree	popolazione (1970)	variazione totale		variazione naturale		variazione sociale	
		assoluta	%	assoluta	%	assoluta	%
REGIONE DEGLI APPALACHI	18.217,1	977,3	5,4	596,9	3,3	380,5	2,1
Settentrionale	9.734,0	177,3	1,8	206,5	2,1	-29,2	-0,3
Centrale	1.744,9	194,5	11,1	78,8	4,5	115,7	6,6
Meridionale	6.738,2	605,5	9,0	311,7	4,6	293,8	4,4

Fonte: APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 1979 a, tabb. 3 e 8 modificate.

Il fenomeno migratorio, a sua volta, è stato caratterizzato, secondo quanto accennato in precedenza, da due opposte tendenze: emigrazione dalle contee contenenti le aree metropolitane maggiori ed immigrazione in quelle rurali ed urbane minori (16).

Il reddito pro capite è pure migliorato rispetto alla media statunitense, di cui nel 1976 costituiva l'85%, ed anche qui con variazioni più sensibili nella subregione centrale (fig. 6) (17). Per quanto riguarda poi il problema occupazionale è da notare che i tassi di disoccupazione hanno seguito in genere l'andamento dell'intero paese, adeguandosi alle fluttuazioni economiche (tab. 6).

(16)

TAB. 5

DINAMICA DEMOGRAFICA E SUE COMPONENTI NELLE CONTEE
METROPOLITANE E NON METROPOLITANE DELLA REGIONE
DEGLI APPALACHI, NEL PERIODO 1970-1976 (in migliaia)

contee	popolazione (1970)	variazione totale		variazione naturale		variazione sociale	
		assoluta	%	assoluta	%	assoluta	%
metropolitane	9.217,8	288,7	3,1	269,4	2,9	19,3	0,2
urbane . . .	4.580,2	265,4	5,8	156,4	3,4	109,0	2,4
rurali . . .	4.419,1	423,2	9,6	171,1	3,9	252,1	5,7

Fonte: APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 1979 a, tab. 8 modificata.

La classificazione delle contee è stata effettuata dall'ARC in base ai caratteri insediativi della popolazione (dimensione demografica, densità, entità della popolazione urbana). Una contea viene considerata *metropolitana* quando contiene un'area urbana di almeno 50.000 abitanti e complessivamente ha una popolazione di almeno 75.000 abitanti; oltre alla contea centrale vengono classificate metropolitane le contee che intrattengono rapporti di pendolarismo con essa. Una contea, al di fuori di quelle metropolitane, viene considerata *urbana* quando possiede due dei seguenti requisiti: a) la densità demografica è di almeno 70 abitanti per miglio quadrato; b) la popolazione urbana (cioè la popolazione che risiede in centri di almeno 2500 abitanti) rappresenta almeno un terzo di quella totale; c) la popolazione urbana della contea è di almeno 15.000 abitanti o l'aggregato urbano maggiore ha 10.000 o più abitanti. Le contee *rurali* sono quelle che non appartengono alle due precedenti categorie (Appalachian Regional Commission, 1979 a, pp. 21-25; Leithauser, 1981). Il fenomeno è più marcato nella subregione settentrionale, dove la variazione demografica per movimento migratorio risulta negativa, nella misura del 2,4% (corrispondente ad un saldo netto di -130.700 unità), nelle contee metropolitane (secondo un'ulteriore suddivisione operata dall'ARC si rileva una variazione di -3,1%, pari a -153.600 unità, nelle contee metropolitane maggiori). Esso si ripete, sebbene molto più attenuato, nella subregione centrale (-0,4% nelle contee metropolitane in complesso e -1,5% nelle maggiori, con un saldo rispettivamente di -800 e -1700 unità).

(17) Al 1976 il reddito pro capite era di 6396 dollari negli Stati Uniti e di 5427 nella Regione degli Appalachi (5779 nella subregione settentrionale, 4607 nella centrale e 5168 nella meridionale).

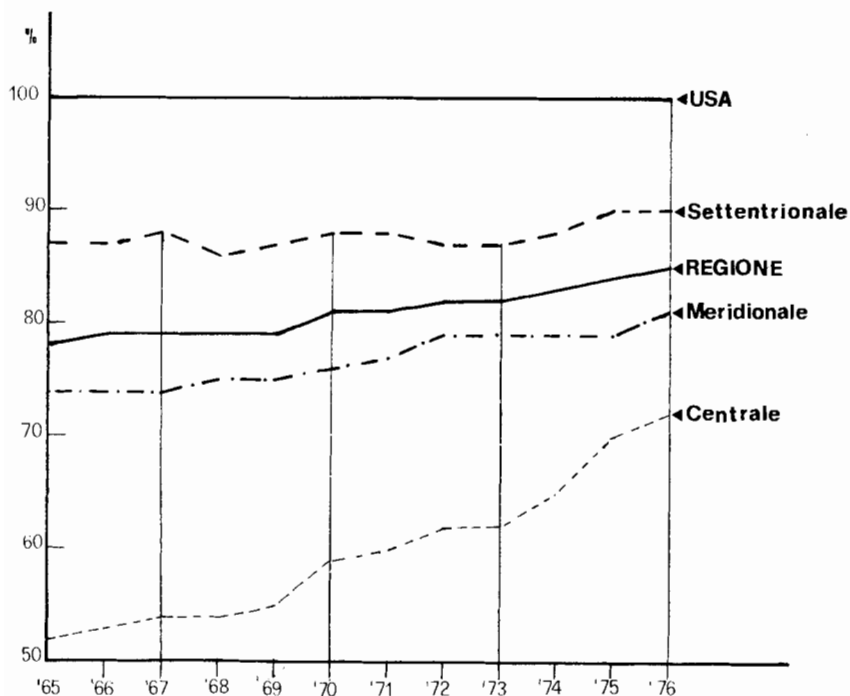


FIG. 6 — LIVELLI DI REDDITO TOTALE PRO CAPITE NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI (in % della media degli Stati Uniti nel periodo 1965-1976).

TAB. 6

TASSI DI DISOCCUPAZIONE NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI E NEGLI STATI UNITI NEL PERIODO 1970-1977 (%)

aree	1970	1975	1976	1977
STATI UNITI	4,9	8,5	7,7	7,0
REGIONE DEGLI APPALACHI . . .	5,4	8,7	7,6	7,2
Settentrionale	5,5	8,9	8,4	7,8
Centrale	7,0	7,8	6,6	6,4
Meridionale	4,9	8,7	6,7	6,6

Fonte: APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 1979 a, tab. 17 modificata.

Ne risulta comunque, allo stato attuale, una differenziazione ancora marcata all'interno della Regione, seppure si possa constatare un notevole dinamismo delle subregioni centrale e meridionale. In effetti, la subregione settentrionale, di fronte al persistere di flussi emigratori, possiede tuttora livelli di reddito più elevati e concentra la metà della popolazione dell'intera area e le attività manifatturiere di maggiore consistenza: nel 1975, delle 18 contee che coprivano il 37% dell'occupazione manifatturiera della Regione, 10 appartenevano alla subregione settentrionale e, nell'ambito di questa, ben 4 erano incluse nell'area metropolitana di Pittsburgh (Appalachian Regional Commission, 1979 a, p. 55). La stessa subregione nel 1975 ha contribuito per il 31,7% alla produzione di carbone degli Stati Uniti, seguita dalla subregione centrale col 25,9% (3,6% la meridionale) (18).

Infine, è nella subregione settentrionale che si può ritrovare l'unico effettivo centro decisionale della Regione degli Appalachi, in grado di collocarsi in una posizione non indifferente nel contesto nazionale: Pittsburgh, la capitale dell'acciaio, che, di anno in anno, va acquisendo un ruolo terziario e quaternario sempre più spiccato (19) (fig. 7). Ruolo chiaramente visibile nel suo

(18) La Pennsylvania assume in essa un'importanza determinante nel distretto di Pittsburgh-Youngtown, avente per baricentro Pittsburgh e come vertici Youngtown (Ohio), Wheeling (Virginia Occidentale) e Johnstown (Pennsylvania), dove fin dal XIX secolo poté svilupparsi l'attività siderurgica per la concomitante presenza di giacimenti di ferro e di vie di comunicazione naturali (Spinelli, 1975).

(19) Si veda lo studio di Reynaud (1976), che, utilizzando i dati relativi al fatturato e agli addetti delle imprese riportati nella rivista economica «Fortune» e relativi alle prime 300 imprese non industriali, alle prime 500 industriali e alle seguenti 500 industriali, ha individuato i principali centri decisionali degli Stati Uniti. I risultati confermano nella sostanza la situazione rilevata, seppure su altre basi, in anni precedenti (*The National Atlas of the United States of America*, 1970, pp. 218-219). Le fonti citate, verificate con i dati successivi pubblicati dalla rivista «Fortune», sono state utilizzate per costruire, con qualche semplificazione, la carta della fig. 7. In essa sono state indicate anche le città con una popolazione di almeno 100.000 abitanti al censimento del 1980 e il segno delle variazioni demografiche che esse hanno fatto registrare nel decennio 1970-1980, allo scopo di evidenziare, se non per le aree metropolitane almeno per tali città, il fenomeno di decremento di popolazione che ha interessato i maggiori agglomerati urbani. Le variazioni oscillano tra +37,9% di Chattanooga e -18,5% di Pittsburgh; per le altre città si è però nell'ordine del 2-6% (Huntsville, +2,1% e Winston-Salem, -1,8%; Knoxville, +4,3%; Birmingham, -6,3%). In quanto alla capacità decisionale di Pittsburgh, vale infine la pena di segnalare la sua collocazione anche in campo internazionale: ad esempio, due fra le prime 50 società industriali del mondo hanno sede nella città (la Gulf Oil e la U.S. Steel); così pure tre fra le prime 50 società

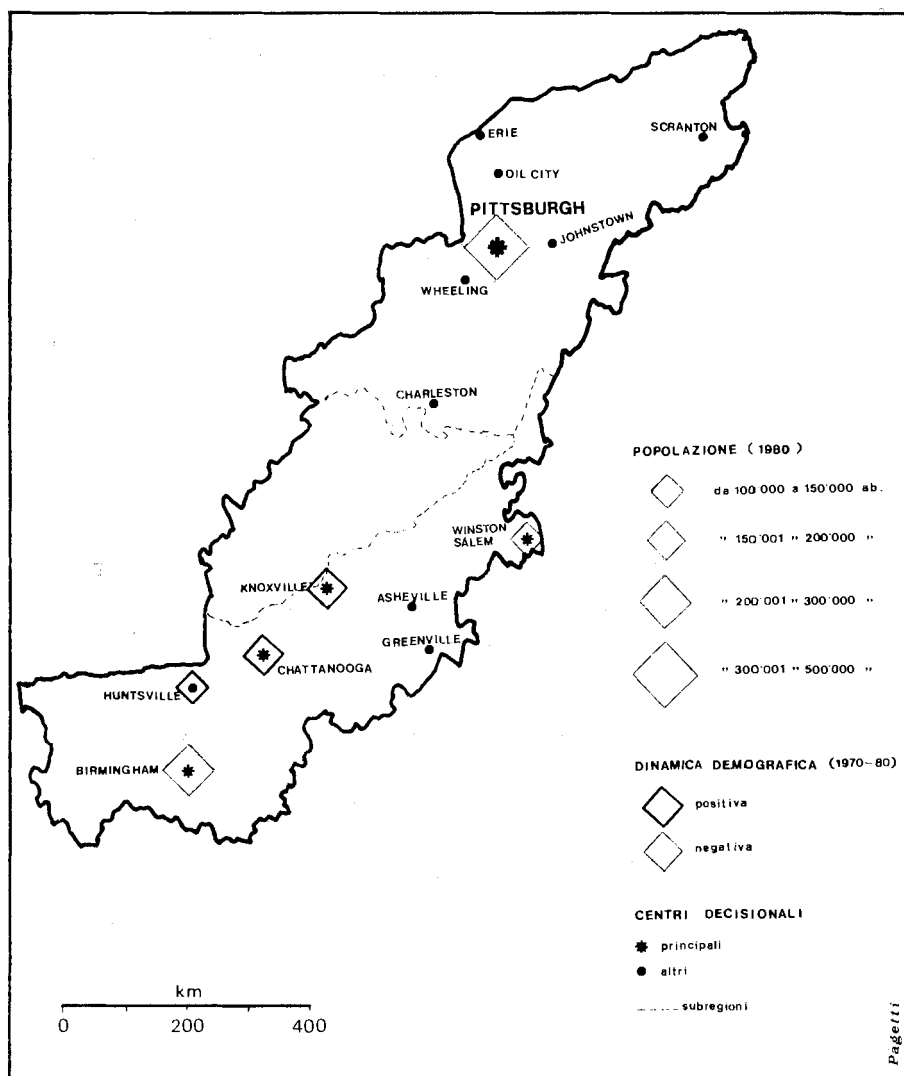


FIG. 7 — I PRINCIPALI CENTRI DEMOGRAFICI E DECISIONALI NELLA REGIONE DEGLI APPALACHI (cfr. nota 19).

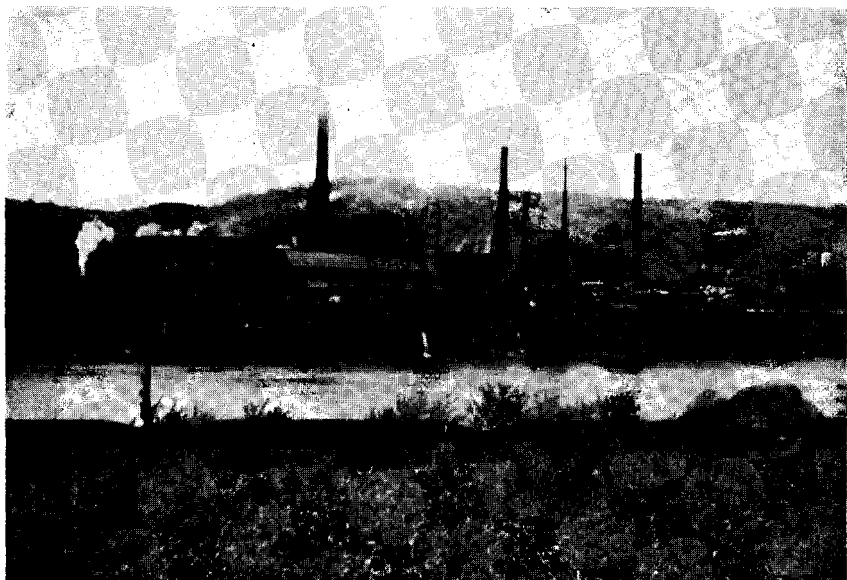


FIG. 8 — PITTSBURGH (PENNSYLVANIA).

L'importanza del fiume Ohio quale fattore di localizzazione industriale è testimoniata dalla presenza di imponenti complessi produttivi, ai quali sono connessi non pochi problemi ambientali. (Foto Pagetti).

paesaggio urbano, contraddistinto dall'opposizione fra gli impianti minerari e siderurgici localizzati lungo l'Ohio e le svettanti silouhettes dei grattacieli della *downtown* (20) (figg. 8 e 9).

Proprio in tema di decisionalità non si può fare a meno di richiamare un fattore che ha contribuito in modo determinante fin dal passato, quando si sviluppò l'attività mineraria all'indomani della guerra civile, a rendere la montagna appalachiana dipendente dal più ampio contesto territoriale di cui è parte:

esportatrici degli Stati Uniti (la Westinghouse Electric, l'Aluminium Co. of America e la Rocwell International). Cfr. rispettivamente «Fortune», Los Angeles, 1981, nn. 3 e 4.

(20) L'Ohio del resto, secondo la classica teoria del Turner (1975, pp. 197-216; l'edizione originale americana è però del 1920), avrebbe avuto un'importanza considerevole nella storia americana e non solo in quella di Pittsburgh, rappresentando la sua valle la regione centrale fra l'Est e l'Ovest, fra l'area settentrionale dei Grandi Laghi e quella meridionale, regno del cotone. Cfr. anche Nevins e Com-mager (1960).



FIG. 9 — PITTSBURGH (PENNSYLVANIA).

Nelle forme del paesaggio trova concreta espressione la collocazione funzionale di Pittsburgh in campo economico, rappresentata dal persistere delle tradizionali attività industriali e dallo sviluppo sempre più consistente di quelle terziarie e quaternarie. (Foto Pagetti).

la sua estraneità ai processi decisionali, facenti capo ai centri ed ai gruppi di potere dell'avampaese. Questo fatto, benché verificato su un'area ristretta, è emerso in un recente studio (Klimasewsky, 1978) per le attività industriali che, operativamente, dipendono da case-madri dei centri del Nord-Est (i centri della megalopoli del Gottman, 1961), del Piedmont (ad es. Atlanta, Charlotte), del Midwest (ad es. Saint Louis), oltre che da Chicago (21).

(21) Lo studio riguarda 49 stabilimenti manifatturieri di otto contee dell'Est Tennessee; in base ad un'analisi di input-output, è stata rilevata l'esistenza di legami significativi, relativamente alla provenienza di alcuni fattori produttivi ed alla collocazione dei prodotti finiti o semi-lavorati, con i centri del Piedmont, del Nord-Est e del Midwest. Inoltre, è stato accertato che la proprietà degli stabilimenti e la fonte dei capitali sono di origine esterna all'area di studio e che la durata media di « vita » degli stabilimenti localizzati negli ultimi 25 anni è di 12,4 anni: tutto ciò contribuisce a rendere instabili queste iniziative ed a rendere difficile l'instaurazione di legami intraregionali.

Qualche osservazione generale. — A questo punto, al di là dei successi e degli insuccessi della politica d'intervento, che l'aridità delle cifre esposte può o meno aver contribuito a indicare, resta da fare qualche osservazione generale.

Va rilevato, intanto, che ogni intervento su aree di dimensione territoriale e complessità come quella presa in esame non può prescindere dalla considerazione che esse sono inserite in un sistema assai più ampio. In effetti, le vicende dell'intero sistema ed i suoi stessi problemi hanno delle ripercussioni sull'assetto delle regioni pianificate, dati i reciproci rapporti intercorrenti. Ciò appare importante nel momento in cui si cerca di capire i motivi che hanno originato uno stato di crisi (e quindi una diversità di tempi e ritmi di sviluppo), ma anche di seguire le modificazioni delle linee d'intervento, che, sul piano operativo, si traducono nelle flessibilità dei programmi (22).

La complessità stessa dell'area, poi, richiede interventi differenziati sul territorio: ne derivano considerazioni sulla stratificazione dei livelli di gestione, che comportano diverse scale di competenza, e soprattutto sulla effettiva partecipazione che può e deve essere assicurata a livello locale.

D'altra parte, nell'esperienza della Regione degli Appalachi, che è stata spesso oggetto di critiche, come si è avuto occasione di accennare (23), sono ravvisabili tutte le difficoltà che si presentano quando si deve correggere la dinamica territoriale in atto: scala delle priorità, concentrazione o diffusione territoriale e/o settoriale degli interventi, soddisfacimento di interessi particolari o locali, anche in conflitto con le linee direttrici dello sviluppo regionale.

Si tratta, però, di un'esperienza, per quanto maturata in un paese profondamente diverso per dimensione territoriale ed economica e matrice storico-culturale, da seguire con interesse, nel

(22) Modificazioni che sono anche suggerite dalla non corrispondenza fra risultati previsti e risultati effettivamente conseguiti.

(23) Ad esempio, un'altra critica che è stata mossa alla politica intrapresa nel primo periodo, e che ha poi condotto ad una revisione, riguardava la dispersione degli aiuti finanziari fra un numero troppo elevato di piccoli centri, senza che fosse stata effettuata nessuna scelta rigorosa.

momento in cui anche in Italia si cerca di intervenire, oltre che per porre un freno alle situazioni territoriali squilibrate, per istituzionalizzare quegli aggregati di comuni che sono partecipi della medesima problematica di assetto territoriale, dando vita ad unità amministrative intermedie. Sembra comunque opportuno ricordare, in conclusione, che ogni intervento richiede innanzi tutto — prima ancora, cioè, di un'accurata ricognizione dello stato di fatto esistente — l'individuazione dei processi che tale stato sono venuti a determinare.

BIBLIOGRAFIA

- APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, *Appalachia. A Reference Book*, Washington, 1979 a.
- ID., *Annual Report*, Washington, 1979 b.
- ID., *A Report to Congress on the continuation of the Appalachian Regional Commission*, Washington, 1979 c.
- ID., *Settlement Patterns Study. Preliminary Results*, Washington, 1980.
- BEAUJEU-GARNIER J., *Les régions des Etats-Unis*, Parigi, Colin, 1970, 2^a ed.
- BERRY B.J.L. e GILLARD Q., *The Changing Shape of Metropolitan America. Commuting Patterns, Urban Fields and Decentralization Processes, 1960-1970*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1977.
- BURNS J.M. e PELTASON J.W., *Government by the People. The dynamics of American national, state and local government*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1960, 4^a ed.
- CLOUT H.D., *Les Appalaches: une région américaine en crise*, in « Ann. de Géogr. », Parigi, 1974, pp. 420-440.
- FRIEDMANN J. e WEAVER C., *Territory and Function. The evolution of Regional Planning*, Londra, Arnold, 1979.
- GAUTHIER H.L., *The Appalachian Development Highway System: Development for Whom?*, in « Econ. Geogr. », Worcester, 1973, pp. 103-108.
- Geografia e storia del mondo. USA*, ed. ital. a cura di A. CELANT e P. MIGLIORINI, Bari, Laterza, 1978.
- GOTTMANN J., *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, New York, Twentieth Century Fund, 1961 (trad. ital.: *Megalopoli: funzioni e relazioni di una pluri-città*, Torino, Einaudi, 1970).

- GROSSMAN D.A. e LEVIN M.R., *The Appalachian Region: a national problem-area*, in «Land Econ.», Madison, 1961, pp. 133-141.
- HART J.F., *Land rotation in Appalachia*, in «The Geogr. Rev.», New York, 1977, pp. 148-166.
- KLIMASEWSKY T., *Corporate Dominance of Manufacturing in Appalachia*, in «The Geogr. Rev.», New York, 1978, pp. 94-102.
- LEITHAUSER G.A., *Population Settlements in the Appalachian Region*, Washington, Appal. Reg. Comm., 1981.
- McKINLEY C., *The Valley Authority and Its Alternatives*, riedito in J. FRIEDMANN e W. ALONSO (a cura di), *Regional Development and Planning*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1964, pp. 554-578.
- MOORE J.R. (a cura di), *The economic impact of TVA*, Knoxville, Univ. of Tennessee Press, 1967.
- The National Atlas of the United States of America*, Washington, Dep. of the Interior, Geological Survey, 1970.
- NEVINS A. e COMMAGER H.S., *Storia degli Stati Uniti*, Torino, Einaudi, 1960.
- PERSI P., *Il Corn Belt, una regione agraria in estinzione?*, in «Boll. Soc. Geogr. Ital.», Roma, 1980, pp. 461-478.
- PRUNTY M.C. e AIKEN C.S., *La scomparsa della regione cotoniera del Piedmont*, in J.F. HART (a cura di), *Geografia degli Stati Uniti*, Milano, Angeli, 1978, pp. 228-269.
- RAND McNALLY & Co., *Road Atlas. United States-Canada-Mexico*, Chicago, 1981.
- REYNAUD A., *Les centres de décision des Etats-Unis*, in «L'Espace Géogr.», Parigi, 1976, pp. 67-72.
- ROTHBLATT D.R., *Regional Planning: the Appalachian experience*, Lexington (Mass.), Heath Lexington Books, 1971.
- SÖPPELSA J., *Les Etats-Unis*, Parigi, Presses Univ. de France, 1971.
- SPINELLI G., *La siderurgia degli Stati Uniti d'America*, in E. MASSI (a cura di), *Geografia dell'acciaio*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 355-394.
- The Statesman's Year-Book*, Londra, Macmillan, 1981-82.
- THORNBURY W.D., *Regional geomorphology of the United States*, New York, Wiley & Sons, 1965.
- TURNER F.J., *La frontiera nella storia americana*, Bologna, Il Mulino, 1975, 2ª ed. (ed. orig.: *The Frontier in American History*).

A TERRITORIAL UNIT OF INTERVENTION: THE REGION OF THE APPALACHIANS. — The seriousness of the economic and social crisis that took place in the early sixties in the Appalachian region in 1965 led to the realization of a territorial planning which is still in progress. The intervention policy which was started aimed mainly at breaking the isolation of this region thus paying a particular attention to the ways of communication to which a remarkable part of the federal funds was allotted. The social services, environmental defence, exploitation of energy sources were given the due importance in relation to the events and needs of the national economy.

In comparison with the starting situation some remarkable social and economic improvements took place in this region among which are noteworthy a decrease in the emigration currents and a rise in the income standards. There are yet either a gap if compared with the national average or a territorial differentiation inside the region of the Appalachians where in spite of a growing of the activities in the central and southern sub-region, the northern sub-region still plays a major role also because of the presence of Pittsburgh, a decisional centre of national importance.

Milano, Istituto di Geografia dell'Università Cattolica.