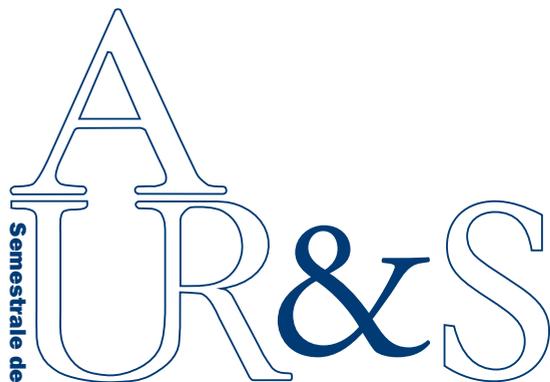


AR&S

Semestrale dell'Agenzia Umbria Ricerche

L'Umbria
che verrà
Proposte,
progetti,
prospettive

20•2020



L'Umbria che verrà
Proposte, progetti, prospettive

20•2020

AUR&S

Semestrale Scientifico
dell'Agenzia Umbria Ricerche

COMITATO DI DIREZIONE

Alessandro Campi
Commissario straordinario AUR

Elisabetta Tondini
Responsabile di ricerca AUR

Mauro Casavecchia
Responsabile di ricerca AUR

DIRETTORE RESPONSABILE

Giuseppe Coco
Agenzia Umbria Ricerche

REDAZIONE

Emanuele Pettini
Agenzia Umbria Ricerche

Enza Galluzzo
Agenzia Umbria Ricerche

Fabrizio Lena
Agenzia Umbria Ricerche

Nicoletta Moretti - *segreteria di redazione*
Agenzia Umbria Ricerche
n.moretti@aur-umbria.it
075.5045808

© **Agenzia Umbria Ricerche**
Perugia - Tutti i diritti riservati, 2020
*L'utilizzo, anche parziale, è consentito
a condizione che venga citata la fonte*

*Registrazione del tribunale di Perugia
n. 13/2009 R.P. del 31.03.2009
Stampa: Centro Stampa - Regione Umbria
Impaginazione: Fabrizio Lena*

Gli scritti pubblicati nella presente rivista
impegnano esclusivamente i rispettivi autori

Nella valutazione degli articoli proposti,
la rivista segue la procedura *one-side blind*

AUR&S è presente nel Catalogo italiano dei
periodici (ACNP), in ESSPER, in Google Scholar

ISSN 2039-9448
Edizione fuori commercio

Finito di stampare nel mese di dicembre 2020

Introduzione

L'Umbria che (forse) verrà <i>Alessandro Campi</i>	7
---	---

L'Umbria che verrà. Proposte, progetti, prospettive

E=mc ² , la formula della bellezza <i>Paolo Belardi</i>	15
Umbria, nuova California <i>Carlo Andrea Bollino</i>	21
Umbria, baricentro della terra di mezzo <i>Giuseppe Caforio</i>	27
Per politiche più efficaci serve valutare <i>Mauro Casavecchia</i>	33
Il nodo della produttività <i>Giuseppe Castellini</i>	39
Treni veloci in cerca di binari <i>Giuseppe Coco</i>	45
La Fondazione come soggetto promotore di comunità e di innovazione <i>Cristina Colaiacovo</i>	51
Opportunità e rischi della gestione dei fondi straordinari per una regione in declino <i>Giuseppe Croce</i>	61
In viaggio per l'Umbria <i>Marco Damiani</i>	67
Nuove istituzioni culturali di prossimità, una sfida per l'Umbria <i>Linda Di Pietro</i>	73
L'Umbria è ancora un cuore verde? <i>Luca Ferrucci</i>	79
L'importanza della comunicazione e del fare sistema <i>Mario Filippi Coccetta</i>	93
La leva delle donne nell'Umbria del futuro <i>Enza Galluzzo</i>	99
Idee per l'Umbria <i>Francesco Gatti</i>	105
La centralità delle donne per la crescita dell'Umbria <i>Caterina Grechi</i>	111
Incontro e sviluppo di culture: perché aprire l'Umbria al mondo <i>Chiara Moroni</i>	119
Conoscere l'Umbria <i>Bruno Petronilli</i>	127

La centralità dei borghi per lo sviluppo <i>Laura Radi</i>	133
Turismo, musei e territori: una ripartenza possibile <i>Ruggero Ranieri</i>	139
Nuove rappresentazioni per un nuovo regionalismo. L'Umbria e la sua armatura urbana <i>Ambrogio Santambrogio - Mariano Sartore</i>	145
Sviluppumbria: fulcro del rilancio economico del territorio <i>Michela Sciurpa</i>	161
Una risposta di sistema per la ripresa dell'Umbria <i>Roberto Segatori</i>	171
Il paradigma Castelluccio <i>Giuseppe Severini</i>	177
L'attrattività dell'Umbria parte dai giovani <i>Elisabetta Tondini</i>	191
Il futuro è già qui <i>Marco Tonelli</i>	199

Opportunità e rischi della gestione dei fondi straordinari per una regione in declino



Giuseppe Croce¹

Il piano Next Generation EU come opportunità

Dopo almeno venti anni di declino economico i fatti seguiti al Covid-19 potrebbero offrire all'Umbria un'inattesa finestra di opportunità per provare ad arrestare questa tendenza. Il pacchetto di finanziamenti straordinari che dall'Europa arriverà in Italia e, non si sa ancora in che misura e con quali tempi, anche in Umbria rappresenta un'occasione difficilmente ripetibile per provare a saltare su un nuovo sentiero di crescita.

Tuttavia, la disponibilità di finanziamenti straordinari non sarà di per sé sufficiente a far ripartire la crescita se non accompagnata da un profondo rinnovamento nelle politiche di gestione dei fondi degli ultimi decenni. Ma è alto il rischio che proprio la disponibilità di nuove risorse aggravi la miopia dei gruppi dirigenti se, sia pure per un breve lasso di tempo, grazie a tale disponibilità il declino risultasse più sopportabile e gestibile politicamente rendendo per essi meno urgente rinnovare rispetto al passato.

Avvertiti di questo rischio, proviamo a suggerire in cosa è necessario rinnovare affinché la nuova e insperata stagione di spesa di denaro pubblico non diventi l'ennesima e la più grande delle occasioni sprecate. Tra le innovazioni suggerite di seguito quella forse più importante, ma anche più trascurata nel dibattito pubblico, riguarda il ruolo centrale che le principali città della regione dovranno avere nella nuova fase.

Una lettura del declino economico umbro

Il contesto economico sul quale si è abbattuto il Covid-19 è quello del lungo declino dell'Umbria iniziato già alla fine degli anni Novanta del

¹ Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Economia e Diritto.

secolo scorso. Da allora l'economia umbra ha subito un rallentamento del trend di crescita che ne ha ridefinito la posizione relativa nell'economia italiana ed europea facendola arretrare tra le regioni in deficit di sviluppo.

In quanto declino *relativo*, esso non è il semplice riflesso di una tendenza nazionale ma è evidentemente il risultato anche di specifici fattori regionali. Fino a tempi recentissimi esso è stato negato o semplicemente ignorato dai gruppi dirigenti regionali. Oggi, però, alla vigilia di una stagione che chiama alla gestione di risorse straordinarie, non è sufficiente riconoscerlo se non se ne elabora anche una lettura. Sarebbe un esercizio ingenuo proporre idee per il futuro senza aver maturato una consapevolezza delle cause della drammatica situazione presente. E tuttavia non si può dire che questa lettura sia emersa dal dibattito pubblico. A questo riguardo, pur senza alcuna pretesa di esaurire qui uno sforzo di analisi ben più ampio, è necessario indicare alcuni elementi utili al nostro ragionamento.

Primo, la matrice ideologica che ha fatto velo al declino è stata l'idea dell'Umbria mediana. Al di là delle sue basi analitiche, questa idea ha finito per diventare la giustificazione autocompiaciuta di una regione che si illudeva di rinunciare a un po' di crescita per mettersi al riparo dai guasti della modernità, in vista di una migliore qualità sociale. Ora, due decenni di declino mostrano chiaramente che la crescita è quasi del tutto venuta meno ma al suo posto non si è generata qualità bensì mancanza di opportunità, invecchiamento e marginalità.

Secondo, è bene ricordare che il declino ha a che fare con la stagnazione della produttività. E questo ha precise implicazioni in vista della gestione delle risorse in arrivo: per la ripresa della crescita serve creare attività e posti di lavoro qualificati, attrarre capitale umano, mettere in circolo idee, aprirsi e connettersi alle correnti di innovazione che ribollono in altre regioni d'Italia e d'Europa, puntare sulla vitalità delle città.

Terzo, la lunga fase di declino è avvenuta nella continuità delle politiche regionali e delle posizioni degli attori sociali. L'assenza di un serio confronto intorno alle politiche pubbliche pur in presenza di un progressivo impoverimento economico generale indica che i principali attori hanno sostanzialmente condiviso il modello regionale di gestione delle risorse pubbliche. Fino a ieri, e fino a prova contraria ancora oggi, questo modello ha consentito relazioni di scambio e di riconoscimento

reciproco tra il centro politico regionale e gli attori sociali ma, per la sua stessa natura, ha portato a un utilizzo delle risorse pubbliche di tipo spartitorio, incompatibile con una esigente definizione di priorità e finalizzazioni strategiche, refrattario a valutazioni.

Quarto, veniamo da un lungo periodo nel quale non si è adeguatamente riconosciuto e valorizzato il ruolo delle maggiori città della regione, in particolare dei due capoluoghi. Il declino è anche il risultato di questo oscuramento. Nell'economia della conoscenza e dell'innovazione sono i sistemi urbani, in quanto luoghi densi di interazioni sociali ed economiche, lo spazio entro cui si generano occasioni di crescita. Questo resta vero indipendentemente dalle nuove opportunità che secondo alcuni il Covid-19 potrebbe offrire ai piccoli borghi. Se le città non tornano vitali non sarà possibile porre fine al declino.

Come spendere le risorse straordinarie e non sprecare un'occasione unica

Queste considerazioni dovranno orientare l'impiego delle risorse del piano Next Generation EU (NGEU) se se ne vuol fare una leva per avviare un percorso di crescita.

A questo scopo i finanziamenti dovranno sostenere investimenti capaci di generare un rendimento anche per le prossime generazioni e non perdersi in effimeri interventi-tampone o sussidi nascosti. Ed è ugualmente importante che i finanziamenti riguardino beni pubblici cioè progetti che, in quanto non finanziabili autonomamente dal mercato, siano non sostitutivi ma piuttosto sussidiari di investimenti privati.

In secondo luogo, la spesa dei fondi straordinari deve servire ad attivare processi. Per ottenere questo deve essere focalizzata su alcuni grandi progetti, esattamente il contrario della frammentazione della spesa che ha caratterizzato troppo spesso le politiche regionali. Finanziamenti a pioggia, mancanza di priorità strategiche, assenza di valutazione, incapacità degli attori privati di esprimere visioni e richieste adeguate rendono la spesa pubblica incapace di aggredire il declino e di invertire le tendenze in atto. L'esperienza dell'intervento di area di crisi complessa rivolta al ternano-narnese rappresenta un esempio di spesa non sussidiaria ma sostitutiva di quella privata e di frammentazione delle risorse secondo una logica di interventi-tampone priva di visione

strategica. E, stando alla cronaca, a questa logica sembra essersi adeguata anche la nuova giunta regionale che nello scorso settembre ha stanziato oltre un milione di euro per reiterare proprio quell'intervento.

In terzo luogo, il finanziamento deve essere condizionato o commisurato alla presenza di un cofinanziamento da parte di altri soggetti, non necessariamente regionali anzi, auspicabilmente anche provenienti da fuori regione, quali fondazioni bancarie, aziende locali e imprese multinazionali, università, enti locali o altri enti pubblici. In questo modo, si può tentare di moltiplicare le risorse effettivamente mobilitate e si responsabilizzano i soggetti interessati al finanziamento richiedendo una loro compartecipazione. Inoltre questa condizionalità può servire a rompere l'autoreferenzialità dei soggetti, costringendoli ad aggregarsi intorno a un progetto, ad aprire il sistema chiuso di relazioni del vecchio modello ad altri interlocutori, portatori di interessi, competenze e capitali nuovi. Questo schema di finanziamento pubblico deve anche incentivare i potenziali partner, in primo luogo le fondazioni bancarie, a elaborare una visione strategica all'altezza delle ambizioni del momento storico e ad abbandonare a loro volta l'inclinazione a operare in modo autoreferenziale e attraverso la polverizzazione della spesa. Vanno quindi premiate l'aggregazione dei soggetti, l'apertura delle relazioni, la compartecipazione attiva e responsabile.

Ultimo e, come già detto, forse più importante, il programma di spesa deve riconoscere le città come luogo della crescita, dell'innovazione sociale ed economica, delle opportunità. Le decisioni sul "cosa" finanziare non potranno che prendere in considerazione l'ottica delle città. Ogni pretesa di assumere, invece, un'ottica regionale equivarrebbe a immaginare una realtà che non esiste: la realtà è quella dei sistemi urbani con le loro specificità e asimmetrie, con i loro interessi a volte convergenti, altre volte divergenti. Ad essi vanno fatte arrivare nella misura opportuna le risorse per far crescere le loro dotazioni. La ricerca di una sintesi regionale sarebbe funzionale solo a perpetuare il centralismo regionale, cioè l'inclinazione del governo regionale a esprimersi come pura intermediazione politica.

Due questioni: infrastrutture e università

Tra le questioni da ritenersi prioritarie per l'Umbria, sebbene non le uniche, e nelle quali può trovare riscontro quanto detto fin qui vi sono le infrastrutture e l'università.

Il tema delle infrastrutture porta inevitabilmente allo scoperto le asimmetrie di interessi e ambizioni tra le due città capoluogo. Lo sviluppo del collegamento ferroviario Roma-Ancona come alta velocità di rete, in particolare, risulta vitale per l'area ternana e per tutta la cosiddetta Umbria flaminia, oltre che avere un rilievo strategico sovranazionale, come anche l'AUR ha opportunamente sostenuto di recente. Esso consentirebbe a Terni e a una estesa porzione del territorio regionale a forte rischio di marginalizzazione, di rafforzare le connessioni all'area romana e di godere dei vantaggi dell'apertura di un importante corridoio tra Tirreno e Adriatico. Al confronto, le discussioni sulla moltiplicazione delle fermate dell'Alta Velocità ai confini regionali sono soltanto pericolosi palliativi. Lo scorso settembre i vertici regionali di Umbria e Marche, di RFI e il Ministro delle infrastrutture si sono impegnati a costituire un gruppo di lavoro al riguardo senza però indicare stanziamenti e scadenze temporali. L'importanza di questo progetto appare quindi ormai riconosciuta, manca invece l'impegno politico conseguente.

Ugualmente strategico il tema della ricerca, della formazione e dell'Università, centrale nei processi di innovazione tecnologica e in quelli di sostenibilità ambientale che sono al cuore del NGEU. Le risorse straordinarie potrebbero offrire la possibilità di attivare un processo di riposizionamento delle Università del Centro Italia nel contesto europeo, ma questo non può che avvenire attraverso la stretta cooperazione tra diversi Atenei di più regioni. A questo scopo i finanziamenti vanno condizionati a tale cooperazione, da realizzare attraverso iniziative federative, fino alla costituzione di una Fondazione dedicata, con il possibile coinvolgimento anche di altri soggetti. La scala locale non è più sufficiente per un rilancio delle università e per interrompere il loro progressivo deperimento in un contesto che tende a essere sempre più competitivo per effetto di una sostenuta mobilità degli studenti e della crescente contendibilità delle risorse.

Il finanziamento potrebbe essere diretto, ad esempio, a rafforzare le scuole di dottorato o a realizzarne di nuove in ambiti disciplinari inerenti

i campi prioritari per i fondi europei, a specializzare e qualificare l'offerta formativa, alla realizzazione di campus. Non si tratterebbe di un accentramento ma di specializzare la capacità di ricerca e l'offerta formativa e di moltiplicare le risorse finanziarie, organizzative e umane.

Questo processo investirebbe in pieno le città della regione, in primo luogo Perugia in quanto sede dell'Ateneo, ma anche Terni. Per quest'ultima è giunto il momento di procedere a un'onesta verifica dei costi e benefici del suo oggi poco significativo polo didattico mettendone in agenda anche la definitiva chiusura o, al contrario, cogliendo l'occasione per puntare finalmente a un vero salto di potenzialità nella ricerca e nell'offerta formativa.

Nei prossimi mesi l'Umbria avrà tra le mani la possibilità di gettare le basi di una nuova stagione di crescita. Ma per muoversi in questa direzione è necessario dismettere gli abiti del passato. È nelle città che si vince o si perde la partita di portare l'Umbria dentro i processi che generano le nuove opportunità di crescita. L'alternativa è accomodarsi a un destino, peraltro ormai già in atto, nel quale l'Umbria deperisce diventando una grande area interna o, nel migliore dei casi, riserva paesaggistica e regione del tempo libero ma comunque incapace di contrastare il declino, la fuga dei giovani e un futuro di marginalità.