

Semestrare dell' Agenzia Umbria Ricerche

# AR&S

# AUR&S

Semestrale Scientifico  
dell'Agazia Umbria Ricerche

## COMITATO SCIENTIFICO

Paolo Montesperelli

*Università di Roma "La Sapienza"*

Paolo Polinori

*Università di Perugia*

Antonio Picciotti

*Università di Perugia*

Elisabetta Tondini

*Agazia Umbria Ricerche*

Mauro Casavecchia

*Agazia Umbria Ricerche*

## DIREZIONE

Anna Ascani - *Commissario str. AUR*

## DIRETTORE RESPONSABILE

Giuseppe Coco - *Editor Aur&S*

## REDAZIONE

Fabrizio Lena - *Segreteria e impaginazione*

Nicoletta Moretti

Emanuele Pettini

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

## © Agazia Umbria Ricerche

Perugia - Tutti i diritti riservati, 2017

*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*

Gli scritti pubblicati nella presente rivista impegnano esclusivamente i rispettivi autori

Nella valutazione degli articoli proposti, la rivista segue la procedura *double blind peer review*

**ISSN 2039-9448**

*Edizione fuori commercio*

|   |     |
|---|-----|
| Presentazione<br><i>Giuseppe Coco</i>   | 5   |
| <b>Ripensare le regioni: fotogrammi di una realtà complessa</b>   |     |
| Regioni e identità<br><i>Antonio Bartolini</i>  | 11  |
| Territorio e rappresentazioni sociali: l'Umbria da regione-spugna a patchwork<br><i>Paolo Montesperelli</i>                   | 15  |
| Le anime economiche dell'Italia centrata<br><i>Elisabetta Tondini</i>   | 27  |
| Cuore verde e Grande bellezza: le vocazioni territoriali dell'Italia mediana<br><i>Mauro Casavecchia</i>                      | 45  |
| Le dimensioni del benessere<br><i>Enza Galluzzo</i>   | 57  |
| Il sentiero dello sviluppo dell'Italia centrata<br><i>Fiorenzo Parziale</i>   | 69  |
| Il sistema culturale nell'Italia mediana<br><i>Andrea Orlandi</i>   | 83  |
| Agenda digitale. Indicatori di performance<br><i>Meri Ripahvella</i>  | 101 |
| Le regioni in altalena<br><i>Giuseppe Coco</i>  | 113 |
| <b>Osservatorio</b>   |     |
| Economia circolare: quando gli sprechi diventano risorse<br><i>Carla Casciari</i>   | 129 |
| I bonus negli anni della crisi<br><i>Andrea Bernardoni</i>  | 135 |
| Le cooperative sociali rispetto alle altre organizzazioni non-profit. Il caso dell'Umbria<br><i>Simone Poledrini</i>          | 143 |
| Referendum costituzionale 2016 in Umbria: geografia del voto e flussi elettorali<br><i>Bruno Bracalente - Antonio Forcina</i> | 161 |
| <b>Personaggi</b>   |     |
| Raffaele Rossi, un intellettuale del Novecento<br><i>Renzo Massarelli</i>   | 175 |
| Il pensiero di Raffaele Rossi nella Rivista Umbria Contemporanea<br><i>Valerio Marinelli</i>                                  | 187 |
| Una vita in compagnia dei libri<br><i>Nicoletta Moretti</i>   | 207 |
| Isolamento e qualità dell'Umbria: due interviste a Raffaele Rossi<br><i>Giuseppe Coco</i>                                     | 213 |
| Raffaele Rossi. L'impegno politico e culturale (di S. Bistocchi)<br><i>Emanuele Pettini</i>                                   | 219 |



Aur&s dalle sue origini ad oggi ha ospitato riflessioni su tanti aspetti della vita regionale e sempre con l'intento di proporre al lettore approfondimenti e studi volti a cogliere le trasformazioni di una piccola regione in un contesto globale.

Il tema principale di questo numero della rivista riguarda la questione “macroregioni”, argomento interessante che si presta a molte riflessioni, nella consapevolezza che tutte le volte che viene sciolto un confine<sup>2</sup> per costruirne uno nuovo si possono presentare almeno due diverse situazioni:

- 1) si sta offrendo agli individui una nuova possibilità di identità<sup>3</sup>;
- 2) si stanno lasciando gli individui orfani di un'identità.

Sotto un profilo generale di analisi, un Mondo aperto con confini liquidi, si pensi al pensiero dell'illustre sociologo Bauman, non va bene per tutte le persone e sicuramente non va bene per quelle a cui i confini danno certezze, sicurezze. Non è mai operazione facile modificare la geografia di aree territoriali. Inoltre, aprire la strada a nuove identità presuppone anche che si abbia in mente un'idea di futuro alternativa a quella esistente. Nella sua dimensione più effettuale, il concetto di futuro necessita di avvalersi delle categorie di “progetto” e “progresso”, categorie spesso più abusate che utilizzate. Comunque sia, l'idea di futuro che si è via via costruita nella modernità - si pensi al pensiero illuminista - oggi sembra essere spesso sostituita da una sorta di simulacro che chiamiamo “nuovo” e che presenta un volto più domestico (forse anche più addomesticabile). Tante volte si ha la sensazione che il presente abbia

---

<sup>1</sup> Direttore Responsabile di Aur&s. Funzionario di ricerca e coordinatore editoriale dell'Agenzia Umbria Ricerche.

<sup>2</sup> Sul dizionario Treccani si legge: *limite di una regione geografica o di uno stato; zona di transizione in cui scompaiono le caratteristiche individuanti di una regione e cominciano quelle differenzianti.*

<sup>3</sup> Eguaglianza di un soggetto rispetto a se stesso.

ormai invaso il futuro e il futuro del presente si manifesti più che altro dentro il concetto di nuovo (abito, confine, elettrodomestico, modo di lavorare ecc.).

Lasciando sullo sfondo la dimensione speculativo-filosofica ed entrando più nel dettaglio del presente numero della rivista, le analisi riguardanti le ipotesi di aggregazione macro-regionale di Umbria, Marche e Toscana sono ospitate nella prima rubrica che si apre con la riproposizione dell'intervento dell'Assessore alle riforme istituzionali *Antonio Bartolini* tenuto in occasione della presentazione a gennaio del "Rapporto Economico e Sociale" dell'Agenzia Umbria Ricerche. Il sociologo *Paolo Montesperelli* mette in evidenza che forse l'immagine più giusta per l'Umbria di oggi non è più quella di "regione-spugna" ma di "regione-patchwork". L'economista *Elisabetta Tondini* analizza i principali caratteri macroeconomici delle tre regioni dell'Italia mediana attraverso i percorsi evolutivi distintivi che da un passato comune le hanno portate alla fisionomia odierna. Il sociologo economico *Mauro Casavecchia* dà conto di un tentativo di lettura integrata dell'ingarbugliata matassa delle specificità territoriali. Ne emerge una visualizzazione di come si distribuiscono geograficamente i sistemi locali che presentano profili simili. *Enza Galluzzo*, partendo dai dati sugli indici del benessere, mette a fuoco la medianità dell'Umbria nella classifica delle regioni. *Fiorenzo Parziale* individua le caratteristiche comuni e differenti di Umbria, Marche e Toscana, evidenziando la particolarità dell'Italia centrata rispetto alle dinamiche di sviluppo di quella che un tempo era la "Terza Italia". *Andrea Orlandi* si è domandato se e in che misura le politiche pubbliche siano in grado di influenzare la domanda e le forme di consumo culturale dei cittadini e, in via preliminare, se i territori abbiano avuto un peso nel determinare gli orientamenti collettivi e le scelte politico-amministrative. *Meri Ripabella* studia il complesso mondo dell'agenda digitale attraverso l'analisi di indicatori di performance. Chiude la sezione un pezzo del sottoscritto che propone un breve excursus storico-istituzionale del regionalismo italiano dagli anni Novanta al post referendum del 4 dicembre 2016.

In "Osservatorio" troviamo dapprima l'articolo della consigliera regionale umbra Carla Casciari che ci parla di economia circolare ed in particolare di spreco alimentare e farmaci e prosegue con *Andrea Bernardoni* che si chiede se quello dei Bonus sia uno strumento efficace,

partendo dalla inversione di tendenza del 2014 nell'andamento della spesa pubblica e sociale rispetto agli anni precedenti dovuta ad un aumento dei trasferimenti monetari. *Simone Poledrini* affronta il tema della cooperazione sociale in Umbria e ci parla anche di *Social Enterprise*. La sezione si chiude con un contributo dei professori *Forcina* e *Bracalente* che ci illustrano la geografia del voto del referendum costituzionale di dicembre.

La rubrica "Personaggi" è dedicata ad un padre nobile dell'Umbria: *Raffaele Rossi*, uomo politico e intellettuale. Il primo articolo è un delicato affresco di *Renzo Massarelli* che ripercorre la storia di "Lello" - così lo chiamavano i più che lo conoscevano - una storia lunga un secolo che svela un uomo che aveva imparato fin da giovane a guardare lontano. *Valerio Marinelli* si pone l'obiettivo di spiegare la genesi, il senso e le finalità dell'ultima impresa culturale di Raffaele Rossi ovvero la rivista "Umbria contemporanea", che nasceva per rispondere a una domanda: quali prospettive per un'Umbria stretta tra una globalizzazione a tendenza tecnocratica e i nuovi fabbisogni democratici di territori e comunità locali? *Nicoletta Moretti*, partendo da un'immagine di *Lello* immerso nei libri di una biblioteca, ci restituisce un profilo inedito dell'uomo. Successivamente vengono riproposte due interviste (del 2006 e del 2007) in cui il Senatore parla di isolamento umbro e qualità del territorio. *Emanuele Pettini* chiude la sezione recensendo un volume nato sulle fondamenta di una meritevole tesi di laurea di *Sarah Bistocchi*.

Come si intuisce da questa breve presentazione, anche questo numero della rivista è ricco di analisi, studi e riflessioni. Aur&s, da quando è nata nel 2004 ad oggi, ha messo a disposizione dei lettori 349 articoli, pari a 5.572 pagine, e ha collaborato con 420 autori.



Ripensare le regioni:  
fotogrammi di  
una realtà complessa



Il Rapporto Economico e Sociale 2016-17 è incentrato sulla prospettiva delle politiche macroregionali. Trovo un'idea vincente quella di spostare il dibattito da una dimensione storicamente verticale ad una dimensione orizzontale. L'apertura di questa nuova logica è un contributo importante che permette di riflettere e di pensare noi stessi. Ci permette di attribuire un ruolo diverso alle Regioni e di porre l'Italia centrata o Italia di mezzo, le sue regioni e le stesse comunità locali, in un contesto non solo italiano, ma in una dinamica orizzontale ed europea.

Il primo dato che colpisce è quello che emerge dal contributo di Cecilia Cristofori e Jacopo Bernardini intitolato "Il senso di appartenenza degli umbri e le relazioni con i territori confinanti" (pag. 441) in cui si evidenziano due aspetti non scontati che indubbiamente sono anche il risultato delle politiche regionali che si sono susseguite dagli anni '70 in poi.

Si registra, infatti, un mutato senso di appartenenza a differenza di qualche anno fa. Prevale ora un senso di appartenenza alla propria regione, cioè al sentirsi umbri, rispetto ad un sentimento di appartenenza alla propria città di provenienza.

Infatti in una prospettiva diacronica, alla medesima domanda ("Un cittadino si sente più umbro o più cittadino della propria città?"), per la prima volta in 10 anni, le risposte degli intervistati hanno portato al risultato per cui oggi un cittadino si sente più umbro.

Questo dato è sicuramente importante anche dal punto vista politico perché l'Umbria nasce da un disegno storicamente dato e non da un disegno identitario, al contrario di altre regioni con forte identità e grandi tradizioni come lo sono ad esempio la Toscana o la Campania.

---

<sup>1</sup> Assessore alle Riforme, all'Innovazione, all'Istruzione e al Diritto allo studio della Regione Umbria.

Il presente contributo è stato redatto sulla traccia dell'intervento tenuto al convegno di presentazione del *Rapporto economico e sociale 2016-17* dell'AUR, in data 18 gennaio 2017.

Se oggi il cittadino si sente Umbro, potremmo dire che dopo aver fatto l'Umbria, oggi si sono “fatti” gli umbri. E questo grazie anche alle politiche regionali.

Un secondo aspetto viene evidenziato dalle domande poste a cittadini stranieri. Emerge che quelli che vengono in Umbria non lo fanno per una destinazione cittadina, ma scelgono l'Umbria nella sua complessità. Esiste quindi un *Brand Umbria*, una precisa ed importante riconoscibilità geografica con una sua attrattività.

Emerge, infine, un ulteriore aspetto: la maggioranza degli umbri è contraria alla Macroregione.

Alla domanda “Come vi vedete di fronte ad eventuale macroregione?” la maggioranza degli umbri è contraria e solo 1/3 degli umbri, oggi, è favorevole.

Tuttavia, non è una posizione netta contro l'idea di Macroregione, ma è una posizione aperta. I cittadini infatti non considerano sfavorevolmente l'ipotesi di una politica sovra-regionale condivisa, ma ha timore di perdere identità e centralità. Su questo aspetto, dunque, va posta attenzione e concretezza.

La conclusione del lavoro di Cecilia Cristofori, e come si vedrà da tutti i rapporti, è che l'idea di Macroregione necessita “di essere preparata e implementata da studi, dibattiti, azioni politiche ed istituzionali in grado di innescare un processo dal basso, compreso e condiviso dalle istituzioni e dai cittadini dei territori coinvolti” (pag. 462).

Il rapporto RES, ma anche il recente volume “Italia Centrata” curato da Enrico Rossi, evidenziano alcuni caratteri identificativi che accomunano le tre regioni, Umbria, Marche e Toscana, ma anche forti differenze.

Paesaggio, Beni culturali, Istruzione (in cui tra l'altro anche l'Umbria eccelle), Sanità e Welfare sociale sono i punti di forza delle tre Regioni. Ma ci sono anche punti di debolezza con situazioni molto differenti. L'età della crisi ha cambiato molto la struttura economica delle tre regioni. Come riportato dal rapporto AUR, la Toscana ha retto molto di più rispetto ad Umbria e Marche. In questo l'Umbria è il fanalino di coda, siamo più deboli infatti sia su *export* che sulla *produttività del lavoro*.

Tra i diversi rapporti è possibile individuare una linea di connessione, un *filo rosso*. Esiste l'esigenza di avviare un dibattito di idee e una riflessione. Occorre creare “passerelle” che permettano di lavorare su tracce comuni, come stiamo facendo noi in Umbria, attraverso dei protocolli. Che sono

strumenti spesso però rallentati da un approccio troppo burocratico e dalle difficili “condivisioni” di sedi e di potere.

Nel rapporto emergono anche gli elementi per superare queste criticità. Infatti sia nella relazione di Tondini che in quella di Casavecchia, in linea con quanto sostenuto dallo stesso Rossi, si suggerisce di ripartire dal suo Patrimonio culturale e paesaggistico, dall’idea di Territorio.

Parto da una citazione multidisciplinare di E. Rossi:

*“È lecito parlare di un’Italia di Mezzo? Toscana, Umbria e Marche possono formare una macroregione? La storia in questo ci dà una mano. Questa regione esiste già in nuce nella storia d’Italia, da molti secoli prima dell’unità e del regionalismo. Per comunanza di arte e paesaggio ed a dispetto del sortilegio d’una geografia impervia. Dall’alba del Medioevo le sue vallate appenniniche disseminate di pievi, abbazie e monasteri, così come le città e le corti rinascimentali, hanno accolto la genesi d’idee alla base dell’evo moderno. In movimento e in una terra senza precisi confini. Reticolo di Comuni e Signorie da cui è sgorgata la linfa dell’«l’Italia più Italia» di Putman: quella delle virtù civili e della comune lingua. Basterebbe seguire i pittori. Giotto migrante dal Mugello ad Assisi sulle orme di San Francesco. La sua scuola e il suo stile da Assisi e Rimini a Jesi e Fabriano. Piero della Francesca, umanista errante per antonomasia, da San Sepolcro ad Arezzo, Perugia, Urbino, Loreto e Ancona. L’urbinate Raffaello attratto a Firenze dai modelli di Masaccio, Donatello, Leonardo e Michelangelo. I pensatori politici. Machiavelli da Firenze con la sua lezione per il buon Principe e Baldassarre Castiglione da Urbino con quella per il buon Cortegiano che furono i genitori delle parole chiave per la politica del mondo moderno. Terra mediterranea e frontaliera, separata dall’appennino, ma in cerca del Nuovo Mondo col fiorentino Amerigo Vespucci e alla scoperta della Cina col gesuita Matteo Ricci da Macerata”.*

Dobbiamo conservare la qualità dello stato attuale, ma in una prospettiva di innovazione e attrazione turistica.

Gli eventi sismici sono stati un ulteriore aggravamento al tentativo di rilancio del nostro territorio. Al di là di una condizione politico-scientifica, dobbiamo ripartire da un’idea comune di territorio e dobbiamo farlo a partire da due linee di azione:

- Da un’idea comune supportata da approfondimenti scientifici e da un dibattito che dialoga con le basi.
- Dall’idea identitaria. L’identità umbra dell’Italia di mezzo deve essere intesa come una serie di politiche di integrazioni funzionali per obiettivo.

Partire quindi dall'idea di Territorio, iniziando ad occuparla e attraverso la programmazione europea ed attraverso la nostra programmazione regionale, dalle "passerelle" comuni evitando fusioni a freddo. E infine partire dagli elementi identitari che ci uniscono, dagli elementi comuni e dai fatti che convincono i cittadini a lavorare per quest'idea che a mio modo di vedere rimane l'unica vincente.

## **Territorio e rappresentazioni sociali: l'Umbria da regione-spugna a patchwork**

Paolo Montesperelli<sup>1</sup>

AUR&S  
Semestrale  
Agenzia Umbria  
Ricerche  
13

Uno sguardo al futuro non può non dischiudersi sulle risorse che probabilmente avremo a disposizione negli anni a venire e sulle potenzialità e i limiti che già abbiamo nel presente. Di fronte a questi interrogativi, di solito la risposta si volge alle risorse materiali oggi disponibili, innanzi tutto a quelle economiche: in questo ambito, il Rapporto dell'AUR (2016) è ricchissimo di dati, commentati bene ed in maniera molto chiara.

Alle risorse materiali si affiancano quelle immateriali, e allora lo sguardo si allarga alla “società della conoscenza”, che è già entrata nel presente e che si svilupperà in maniera più impetuosa nel futuro prossimo. Estendendo ancora di più lo sguardo, potremmo aggiungere - come fa il Rapporto - il sistema culturale, i consumi culturali, il patrimonio paesaggistico e artistico; o anche le identità individuali, politiche e collettive, i valori, i riferimenti, le rappresentazioni, la qualità della vita percepita e - novità significativa rispetto agli altri Rapporti - il linguaggio. Questo vasto ambito della cultura e delle rappresentazioni sociali ha un'immagine più sfuggente, perché molti suoi tratti non sono “fissati”, contabilizzati e certificati da fonti ufficiali; eppure è un campo che non va sottovalutato. La sua importanza può essere riassunta nel cosiddetto “teorema di Thomas”: «Se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze» (Thomas 1909, 17). Si tratta di un “teorema” che, nelle parole del grande sociologo Merton, è così importante da dovergli riconoscere una portata addirittura analoga ai teoremi newtoniani in fisica<sup>2</sup>. Thomas voleva dire, in sostanza, che i

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>2</sup> Merton così commenta l'affermazione di Thomas: «è un'ennesima, autorevole puntualizzazione del fatto che gli uomini non rispondono solo agli eventi oggettivi di una situazione, ma anche, ed a volte in primo luogo, al significato che questa situazione ha per

significati hanno la stessa consistenza dei processi materiali e che, quindi, ai primi bisogna tributare la stessa rilevanza accordata ai secondi. Anche la storia dell'Umbria potrebbe corroborare questa affermazione. Ad esempio, potremmo ricordare quale ruolo abbia giocato l'avvento di nuovi valori e nuovi modelli di riferimento nella deruralizzazione della nostra regione, che è stata un ribaltamento sconvolgente del modo di vivere, lavorare e pensare, con conseguenze anche politiche ed economiche di vasta portata<sup>3</sup>.

Ugualmente strategiche sono altre risorse, non direttamente economiche né facilmente contabilizzabili; eppure si tratta di risorse basiche, che coinvolgono le rappresentazioni culturali e l'organizzazione della società, e che costituiscono una sorta di "a priori" sociali: il tempo e lo spazio, due grandi temi che potrebbero anche orientare la ricerca sociale nella nostra regione.

Il tempo è un tema che si presenta con tante facce, ciascuna delle quali ha un grande interesse per lo scienziato sociale. Ad esempio, uno sguardo al futuro potrebbe cogliere il valore crescente della durata temporale, qualcosa di profondamente diverso dal valore attuale dell'effimero, dello "usa e getta", del "carpe diem" consumistico. Un valore - quello della durata - che già è caricato di implicazioni ecologiche: l'esauribilità delle risorse naturali sta spostando il gradimento dei consumatori verso beni duraturi, meno deperibili; la "durata" nel tempo sta diventando, insomma, una ragione di scelta destinata a diffondersi e a modificare i criteri di valutazione della qualità.

Un'altra "faccia" della dimensione temporale riguarda la cadenza del mutamento, che si muove a velocità non uniforme ma variabile; ed anche in questo caso la storia sociale dell'Umbria non differisce molto da quella di altre regioni circconvicine. Mentre per secoli i grandi cambiamenti

---

loro. E una volta che essi hanno attribuito un qualunque significato ad una situazione, questo significato è la causa determinante del loro comportamento e di alcune conseguenze di esso (...). Se il teorema di Thomas e le sue implicazioni fossero più ampiamente conosciute, ci sarebbero tanti più uomini che capirebbero meglio il funzionamento della nostra società. Sebbene non abbia l'equilibrio e la precisione di un teorema di Newton, questo teorema ha un'uguale rilevanza essendo utilmente applicabile, se non a tutti, a moltissimi processi sociali» (1949/1992, 765-6). Nelle stesse pagine, Merton elenca molti altri autori - da Hegel, a Marx, a Freud - che lo confermano. Sul rapporto fra rappresentazioni e pratiche sociali, vedi anche Ricoeur (2000/2003, 259 ss.).

<sup>3</sup> Per una recente rievocazione di quei processi, rinvio a Seppilli (2010).

socio-culturali erano molto più lenti e per affermarsi richiedevano il succedersi di più generazioni; negli ultimi decenni le trasformazioni profonde si sono succedute all'interno di un'unica generazione. Più volte lo ha sottolineato prima l'IRRES e poi l'AUR: si pensi alla generazione che ha visto l'avvento della cultura urbana e poi di quella digitalizzata e globalizzata; si pensi, ancora, alla lentezza secolare e, successivamente, alla celerità con cui l'Umbria è passata "dalla spiga al computer". Da qui un'altra conseguenza strutturale, da rileggere alla luce di quanto sosteneva l'antropologa Margaret Mead: i ritmi di apprendimento sono diventati così rapidi che, ribaltando i tradizionali rapporti intergenerazionali, oggi sono le nuove generazioni ad essere più acculturate, più aggiornate di quelle precedenti, come ci ricorda il concetto di "nativi digitali" attribuito alle ultimissime coorti.

Questi mutamenti nei vissuti temporali definiscono un'importante posta in gioco per il futuro: anche se attraversata da tanti cambiamenti profondi, che potrebbero sradicare i punti di riferimento consolidati, l'Umbria e le regioni con una storia simile alla sua (soprattutto le regioni del Centro) dovranno rimanere "se stesse", dovranno cioè mantenere la propria continuità, senza disperdersi e frammentarsi, pena pericolosi fenomeni di disorientamento collettivo.

Vorrei però accennare alla risorsa-tempo ancora da un altro punto di vista. Soprattutto la nostra regione - lo conferma il Rapporto - è fra quelle che ha più anziani, all'interno di una nazione in cui, a sua volta, è particolarmente diffusa la terza e la quarta età. Questo invecchiamento non va visto solo come una tendenza negativa, perché è generato da una speranza di vita cresciuta molto e secondo ritmi sostenuti.

Avere una vita più lunga significa disporre di più tempo, non solo per il lavoro o per le incombenze domestiche, ma anche per la socialità, per se stessi, per il tempo libero, per i propri interessi, per ciò che Inglehart chiamava i "bisogni post-materialisti" (espressività, gratuità, relazioni gratificanti, etc.). Eppure spesso anche noi umbri abbiamo la sensazione che il tempo manchi, che esso sia una risorsa troppo rara e quindi preziosa e difficile da amministrare.

Per comprendere perché sia così rara e faticosa da distribuire adeguatamente, possiamo partire dal fatto che, nel corso del tempo, anche l'Umbria è diventata una "società complessa". Questa espressione significa che nella società odierna coesistono più principi organizzativi,

tendenzialmente quasi uno per ogni forma di “associazione”. Questo concetto include le associazioni sia formali (istituzioni, organizzazioni produttive, politiche, ricreative, etc.), sia informali (gruppi spontanei, movimenti collettivi affiorati o latenti, etc.). Un tratto tipico è che - a dispetto dell’immagine di una società schiacciata sotto qualche rullo compressore - queste “associazioni” diventano sempre più numerose. Un esempio è offerto dalla recente ricerca dell’AUR sull’associazionismo in Umbria (Santambrogio 2015; cfr. Montesperelli 2007), ma - ripeto - le “associazioni”, - nell’accezione che qui propongo - sono anche molte altre, diventano più numerose e, con esse, si moltiplicano i principi organizzativi, i modi di organizzarsi, le domande che esse esprimono, le modalità di relazione che stabiliscono coi soggetti coinvolti.

Come scrive Gallino, «avviene così che lo stesso individuo faccia parte attiva, oltre che d’una famiglia, d’una comunità locale, e d’una unità produttiva, anche d’una seconda unità produttiva (nella quale svolge per esempio un secondo lavoro), d’un sindacato, d’un consiglio scolastico, d’una società sportiva, d’un consiglio di quartiere, d’un partito politico e di una camera di commercio (alla quale si è eventualmente iscritto per poter fare il secondo lavoro)» (Gallino, 1987, 61). Ne consegue che una quota crescente di risorse individuali - a partire, appunto, dal tempo - sia investita dai singoli in una molteplicità via via più ampia di “associazioni” (*ivi*, 51).

In presenza di una domanda crescente di tempo e di un’offerta sostanzialmente rigida (il tempo quotidiano che il soggetto può spendere non può variare molto), «il costo marginale del tempo - risorsa scarsa e inestensibile (...) - sale notevolmente» (*ivi*, 60, 62), diviene una risorsa sempre più preziosa, che il soggetto deve amministrare in maniera molto oculata.

Per razionalizzare al massimo questa risorsa, anche i “tempi morti” devono essere investiti in qualche attività. Gli spostamenti in treno o in auto per lavoro; le code agli sportelli, etc. sono “vuoti” che un tempo venivano colmati da alcuni riti tradizionali (il gioco a carte fra pendolari, la conversazione ordinaria..) e che oggi stanno scomparendo a vantaggio di “oggetti nomadi” da portare con sé e usare in funzione ludica o comunicativa (gli *smartphone*, soprattutto).

Questo senso che ci manchi il tempo, o che la (dis-)organizzazione sociale ce ne sprechi un’ampia quota, non resta entro i confini di un

disagio o di un'ansia individuali; in realtà questa sensazione è destinata ad aggregarsi in una vera e propria domanda sociale che interpella il rapporto fra tempo di vita e tempo di lavoro; la comunicazione e la mobilità territoriale; gli orari di distribuzione commerciale e dei servizi; l'efficienza del rapporto fra cittadini e istituzioni; la sovrapposizione crescente, nella vita cittadina, fra tempi diurni e tempi notturni (i cui confini tendono a sfumare), gli orari dei servizi pubblici di trasporto e molto altro ancora.

Questi temi, a mio avviso, conquisteranno sempre più spazio nell'agenda politica nazionale e locale. Ma il decisore si troverà di fronte ad un'ulteriore difficoltà. L'amministrazione della risorsa-tempo non potrà rispondere solo a criteri di "razionalità strumentale", non potrà fare i conti solo su motivazioni basate sul bilancio costi-benefici, sul desiderio di massimizzare la funzione di utilità - a danno di quelle espressive (Gallino 1983). Ciò perché per ciascun soggetto non esiste un'unica definizione di "costo" e di "beneficio", ma tanti significati diversi, incommensurabili fra di loro, non ordinabili secondo una gerarchia stabile di rilevanza. Anche in questo caso si tratta di principi organizzativi differenti, incomparabili e incoerenti fra di loro. Sicché un beneficio in termini di "utilità strumentale" può essere vissuto dal singolo come un costo in termini di espressività, generando quindi nuove domande e nuove rivendicazioni per una migliore organizzazione dei tempi.

L'incremento dei processi associativi, delle occasioni cioè per partecipare ad un'ampia gamma di occasioni e di esperienze, delinea una "eccedenza culturale" (Rositi 1982): ossia, le opportunità offerte eccedono le possibilità reali di esperirle. Per ridurre questo divario, il soggetto tende verso una presenza simultanea, adotta cioè un "pendolarismo" fra occasioni, ruoli, associazioni diverse (Sciolla 1983, 51-2). In tal senso, accanto all'incremento dei processi associativi, crescono simultaneamente varie forme di "dissociazione". Come nota Gallino, rientra in questo versante il fatto che numerose persone partecipano all'associazione (istituzione, organizzazione, gruppo...), sono fisicamente presenti ma mentalmente assenti. «Non si tratta di un disturbo psichico, bensì dell'operare di meccanismi connessi ai gruppi di riferimento» (1987, 55). Quella persona appare temporaneamente vincolata allo spazio fisico delimitato da un ruolo cui non può del tutto sottrarsi, ma vive, in realtà, in uno spazio sociale lontano e diverso. Siamo, insomma, vicini a

quanto coglieva acutamente Georg Simmel (1903) a proposito della metropoli: questa è un turbinio sfavillante, un vortice caotico di richiami; ma per difendersi da un eccesso di sollecitazioni, da uno stress cognitivo, l'uomo "metropolitano" disinveste se stesso, si trincerava dietro un'indifferenza spesso annoiata, dietro relazioni anonime o a basso investimento emotivo.

Simmel aggiungeva che la metropoli è la quintessenza dei tempi moderni. Dovremmo allora chiederci quanto la modernizzazione dell'Umbria ci conduca dentro lo scenario che egli descriveva<sup>4</sup>.

L'amministrazione del tempo - l'ho appena richiamato - ci impone un movimento da "pendolare", uno spostamento continuo non solo fisico ma anche mentale. Di conseguenza sfuma la concezione tradizionale di "presenza". Per "esserci" non occorre più trovarsi al cospetto di altri. Oggi, pur fisicamente distanti, basta inserirsi nella comunicazione condivisa dagli interlocutori, colloquiare con loro, via *web* o *smartphone*. Questo fenomeno, che intreccia presenza e assenza, mi pare una variante del processo di *disembedding*, un termine adottato da Giddens (1990) per designare un ulteriore importante cambiamento intervenuto nella società contemporanea: i rapporti sociali sono "tirati fuori" da contesti locali circoscritti e ben definiti; e vengono riallacciati su archi spazio-temporali diversi e indefiniti, in cui l'interazione resta, ma non è più "faccia a faccia"; si moltiplicano, insomma, le relazioni indirette e de-localizzate. Qui subentra il secondo punto che volevo affrontare, cioè come viene rappresentato e vissuto lo spazio.

Per certi versi, data questa de-localizzazione, diminuisce l'importanza del riferimento allo spazio; ma per altri versi, paradossalmente, aumenta anche la tendenza al *re-embedding*, cioè alla riappropriazione di relazioni sociali legate ad uno spazio locale ben determinato. A mio avviso, queste due tendenze coesistono anche nella società umbra; ma non nel senso di due schiere, le truppe "localiste" contrapposte a quelle "universaliste" e "globalizzate": in effetti talvolta questa contrapposizione può scoppiare, ma mi pare che ciò accada in occasioni rare e troppo enfatizzate. Più spesso la coesistenza delle due tendenze pulsa nell'interiorità di ciascuno: proprio quella mancanza di criteri selettivi stabili, di principi ordinatori consolidati, consente che le due tendenze coabitino senza troppi

---

<sup>4</sup> Potremmo però chiederci se lo sviluppo del tempo storico sia unilineare o se esistano tipi differenti ed esiti diversi nei processi di modernizzazione (cfr. Cotesta 2015, 145 ss.).

problemi di coerenza. Per questo è assai diffuso - nelle ricerche demoscopiche sulle identificazioni territoriali - il tipo di persona che si identifica molto col suo paesello ma che, nel contempo, si sente convintamente un “cittadino del mondo”.

Dove il “localismo” diviene un impulso decisamente predominante è nei casi in cui si traduce in una sindrome identitaria per reagire ad una comunità o ad un territorio che hanno smarrito ogni identità. Quando, ad esempio, uno spazio ha perso punti di riferimento fisici e simbolici, quando ha cancellato i propri *landmarks* senza sostituirli con altri ugualmente efficaci; quando si moltiplicano i non-luoghi e continua ciò che un tempo veniva detta la “urbanistica casuale”, allora sono alti i rischi di smarrimento collettivo, di anomia e, per reazione, di localismo ottuso.

Di per sé non è localista una forte identificazione con la propria città o col proprio paese; anzi si è visto che quella identificazione facilita la partecipazione civica, il senso della *polis*, la quale, a sua volta, ha un’anima universalista. Ma quando, invece, l’identificazione si basa solo su una reazione, su una contrapposizione vuota e chiusa, allora non c’è possibilità di trovare un bilanciamento fra riferimenti locali e quelli più aperti all’esterno.

Anche se sotto altri aspetti, il problema di un intreccio fra *embedding* e *disembedding* è stato riproposto da un libro molto recente di Cassese (2016). Secondo questo autore, oggi non coincidono un territorio, un popolo, i poteri che regolamentano entrambi. Piuttosto si stanno registrando “smottamenti”, disallineamenti fra questi tre piani (spazio, popolo, poteri). I confini - nazionali ma, direi, anche locali - diventano a geometria variabile, meno cristallizzati, forse più “vivi”, come fossero un organismo vivente che volta a volta deve adattarsi all’ambiente circostante.

Come abbiamo visto a proposito del tempo, anche lo spazio è, da questo punto di vista, una risorsa perché i confini sono oggetto di decisione e di negoziazione. Forse, entro il quadro di queste tendenze va riletta anche la proposta della “macroregione”: i confini non sono monolitici, ma vengono dinamizzati, distinti per piani, funzioni, progetti.

Questo disallineamento costituisce un ulteriore tratto di una società che si sviluppa per complessità, cioè che muta in quanto diventa più complessa. Questa è una prima accezione del concetto di ‘complessità’,

intesa come ‘complicatezza’: profili un tempo piani e lineari diventano frastagliati e sovrapposti. Quanto ho accennato a proposito del tempo e dello spazio richiama questo complicarsi delle cose. Un ulteriore esempio potrebbe riguardare il fatto che rispetto alle “Tre Italie” degli anni ‘70-‘80, oggi lo scenario di similarità/dissimilarità fra regioni è molto più intricato. Il Rapporto AUR 2012-2013 aveva osservato un forte sommovimento: non esistono più tre Italie, ma, semmai, cinque; ciascuna di queste cinque è composta da regioni che non hanno più contiguità territoriale fra loro. Insomma, siamo di fronte ad una frammentazione, ad una disaggregazione di ciò che prima era più compatto. L’Umbria presenta un’ulteriore diversificazione: mentre nelle altre regioni l’economia e il “sociale” sono correlati in modo alquanto intenso, la nostra regione è invece attraversata da una faglia: l’economia è in forte crisi, mentre in senso opposto, cioè in misura meno allarmante va il sociale, l’integrazione, la qualità della vita (Acciarri e Montesperelli 2013, 511 ss.).

Mi pare che l’ultimo Rapporto confermi le tendenze verso il differenziarsi, il moltiplicarsi di distinzioni, l’estendersi di articolazioni. Ad esempio, alcune pagine parlano di “due anime”, nel confronto fra Toscana, Umbria e Marche; altre considerazioni - sempre nello stesso Rapporto - parlano di “policentrismo del sistema socio-economico” e di una “molteplicità di vocazioni territoriali” all’interno della stessa Umbria. Siamo, insomma, nell’ottica di una “complessità” intesa come un sistema che si evolve moltiplicando i propri sotto-sistemi, i quali tenderebbero ad essere “fuori squadra”, incoerenti fra loro. Se così fosse, l’Umbria non sarebbe più una “regione-spugna”, come un organismo che con una miriade di micro-movimenti sarebbe in grado di assorbire tensioni e contraddizioni; forse oggi l’immagine più adeguata sarebbe quella del *patchwork*, con fili, trame, orditi diversi e multicolore.

Accanto a questo significato di ‘complessità’ se ne può trovare un altro: la “complicatezza” non riguarda (solo) la società, ma (anche) la capacità di leggere, di interpretare la società stessa. Insomma, la lettura diventa complicata non perché è complicata la trama del racconto, ma perché il lettore inforca occhiali vecchi per pagine nuove, mai lette prima.

In mancanza di chiavi di lettura adeguate, la società appare sfumata, opaca, inafferrabile, impossibile da decifrare e perciò dal futuro imprevedibile. Ogni progetto, ogni “visione d’insieme” sembra allora

uno sforzo inutile, un esercizio accademico, avulso dagli interessi del decisore.

Se invece si vuole decifrare quella complessità, quel moltiplicarsi e affastellarsi di tratti che compongono un profilo sempre più composito, vi è la necessità di adottare molte chiavi di lettura differenti, poste da angolature diverse, secondo un'ottica interdisciplinare. Penso che questa interdisciplinarietà sia una grande forza dell'AUR e dei suoi Rapporti, una forza che altrove è molto più rara.

Un'altra caratteristica di una "cultura della complessità" riguarda la fine di ogni determinismo. Occorre superare l'illusione che ci sia un punto di vista privilegiato perché in grado di cogliere quale sia l'unico e il più potente motore che spinge la nostra società. La critica diretta a questa illusione è un grande insegnamento che ci ha impartito Max Weber e che si ripropone anche oggi: né l'economicismo né il sociologismo; né la "struttura" né la "sovrastruttura", né la produzione né la riproduzione; analogamente, né la "oggettività" dei processi fattuali né la "soggettività" delle rappresentazioni; ma entrambi i termini di queste coppie.

Data questa pluralità di prospettive, senza monopoli di verità, la ricerca è sempre... ricerca, ossia è sempre un ritaglio, una semplificazione della complessità, un'interpretazione. Tanto vale, allora, accentuare, tematizzare questa natura interpretativa, non limitarsi a descrivere dati senza interpretarli esplicitamente, senza "andare oltre" il descrittivismo. Sono convinto che la società umbra e la stessa "macroregione" attendano dall'AUR - o dai suoi sviluppi - una visione d'insieme che sia, nel contempo, un'analisi rigorosa ma anche uno sguardo interpretativo suggestivo e illuminante.

## Riferimenti bibliografici

AA.VV.

1983 *Complessità sociale e identità*, Milano, FrancoAngeli.

Agenzia Umbria Ricerche

2016 *L'Umbria tra Toscana e Marche*, AUR, Perugia.

2013 *L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione*, AUR, Perugia.

Acciarri M., P. Montesperelli

2013 *Il mutamento sociale nell'articolazione dello sviluppo italiano*, in AA.VV., "L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione due. Scenari, caratteri e tendenze. Rapporto Economico e sociale 2012-2013", AUR, Perugia, pp. 511-570.

Bagnasco A.

1984 *Tre Italie*, Il Mulino, 1984.

Cassese S.

2016 *Territori e potere. Un nuovo ruolo degli Stati?*, Bologna, Il Mulino.

Cotesta V.

2015 *Modernità e capitalismo*, Roma, Armando Editore.

Gallino L.

1987 *Della ingovernabilità*, Edizioni Milano, Comunità.

1983 *Identità, identificazione, relazioni sociali e alternanze*, in AA.VV., cit., pp. 227-38.

Giddens A.

1990 *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press; trad.it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Merton R. K.

1949 *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press. trad. it. *Teoria e struttura sociale*, Bologna, Il Mulino, 1992 (8ª edizione).

Montesperelli P.

2007 *La lunga strada della società civile e dell'associazionismo a Perugia*, in Cesvol e AUR, *Associazionismo e volontariato. Primo censimento nella provincia di Perugia*, Perugia, Effe, pp. 13-18.

Ricoeur P.

2000 *La Mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Seuil; trad. it. *La memoria, la storia, l'oblio*, Milano, Jaka Book, 2003.

Rositi F.

1982 *Mercati di cultura*, Bari, De Donato.

Santambrogio A. (a cura di)

2015 *Associazionismo e volontariato in Umbria*, AUR, Perugia.

Sciolla L.

1983 *Differenziazione simbolica e identità*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, XXIV, 1, pp. 41-77.

Seppilli T.

2010 *Il cambiamento sociale delle campagne umbre*, in “Umbria Contemporanea”, nn. 12-13, pp. 41-58.

Simmel G.

1903 *Die Großstädte und das Geistesleben*, Dresden: Petermann; trad. It., *Le metropoli e la vita dello spirito*, Roma, Armando, 1995.

Thomas W. I.

1909 *Source Book for Social Origins*, Chicago, The University of Chicago Press.



SOMMARIO • Evoluzioni • Tratti strutturali • In prospettiva

## Evoluzioni

Umbria, Toscana, Marche sono state protagoniste, insieme alle regioni del Nord Est, di quello *sviluppo senza fratture* che ha contraddistinto la Terza Italia e il suo non più ripetuto modello di economia diffusa generato da più fattori concomitanti: il proliferare di piccole imprese fortemente collegate al territorio, un'importante presenza di capitale sociale, uno sviluppo di tipo pervasivo.

In questo processo espansivo - in cui l'Umbria ha toccato livelli straordinari di dinamismo - a un certo punto (già dai primi anni Ottanta) le tre strade hanno cominciato a differenziarsi.

La Toscana, forte della sua apertura all'esterno, fatta di export e domanda turistica, comincia anzitempo a terziarizzare la sua economia, per un processo che alcuni hanno definito di *maturazione precoce*, sospinta sia da una accresciuta domanda di servizi avanzati da parte delle imprese sia dal terziario di mercato funzionale al turismo.

Anche l'Umbria comincia a terziarizzarsi ma, considerato il suo avvio verso la industrializzazione avvenuto, come per le Marche, in ritardo, lo fa troppo presto. Questo *processo di industrializzazione incompiuto* non ha permesso a un certo terziario avanzato di essere idoneamente sollecitato e ancora oggi la produzione in Umbria (come del resto quella delle

---

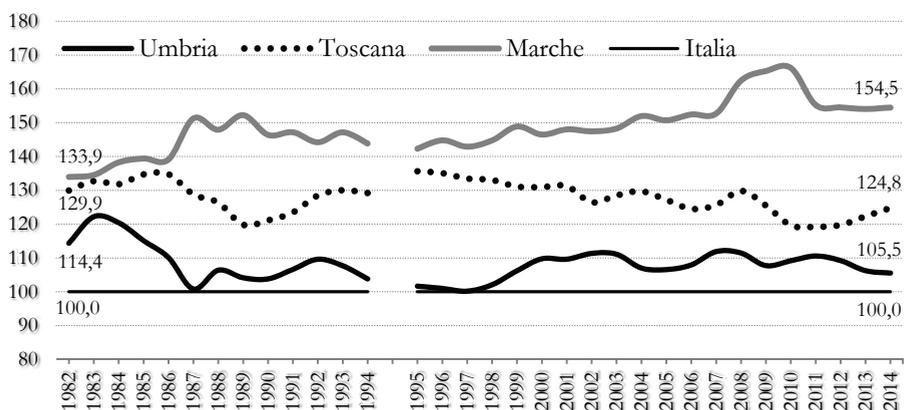
<sup>1</sup> Il presente contributo è stato redatto sulla traccia dell'intervento dell'Autrice al convegno di presentazione del *Rapporto economico e sociale 2016-17* dell'AUR, in data 18 gennaio 2017. Rispetto al capitolo *Profili macroeconomici*, su cui si basa, la presente analisi è stata aggiornata tenendo conto dei nuovi dati di contabilità territoriale pubblicati dall'Istat il 12 gennaio 2016 (quando il volume era già stato dato alle stampe). Tuttavia, per una più approfondita trattazione degli argomenti qui appena richiamati o di altri non menzionati nel presente contributo, si rinvia alla lettura del Rapporto (pp. 11-60).

<sup>2</sup> Ricercatrice responsabile dell'Area economico-sociale, Agenzia Umbria Ricerche.

Marche) risente di un evidente ritardo nella offerta di servizi qualificati alle imprese. In più, nella terziarizzazione umbra la presenza pubblica ha pesato e continua a pesare più che altrove, implicando un contenimento dei fattori e dei processi volti alla autopropulsività dello sviluppo.

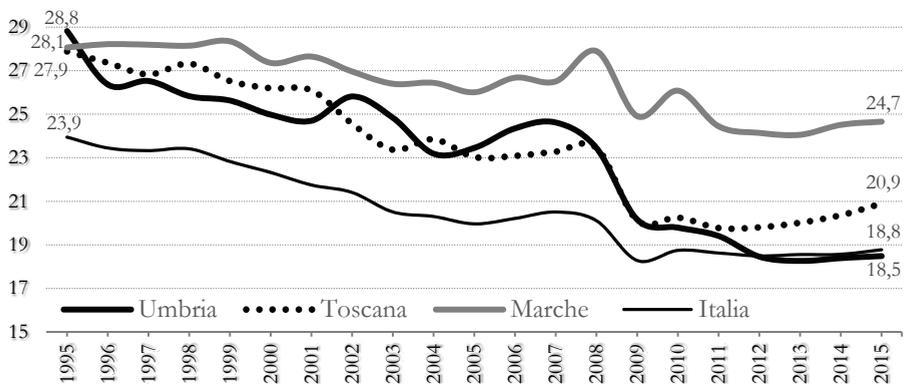
Nel frattempo, le Marche continuavano il loro percorso distintivo che le allontanava dagli altri due sistemi dell'*Italia di mezzo*: sono state e sono ancora la regione a matrice più segnatamente industriale (graff. 1-2).

**Graf. 1 - Tasso di industrializzazione: Unità di lavoro impiegate nell'industria in senso stretto ogni 100 residenti (N. Indice, Italia=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

**Graf. 2 - Tasso di industrializzazione: peso dell'industria in senso stretto in termini di Valore aggiunto (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

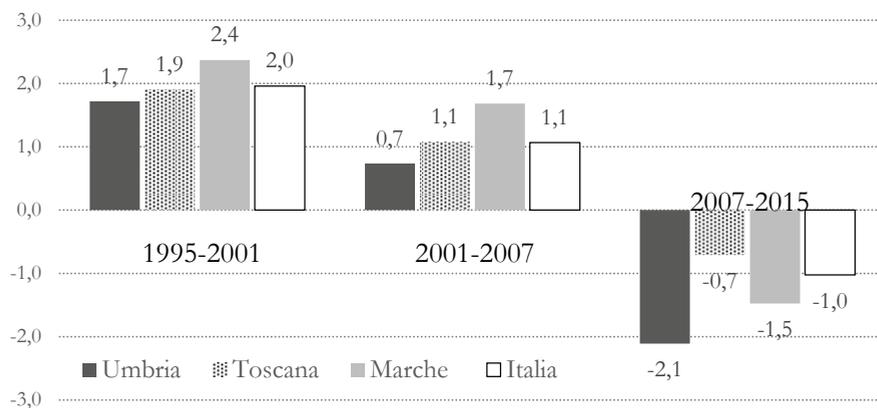
Nella graduatoria al 2014<sup>3</sup> costruita sul settore manifatturiero, le Marche si pongono al secondo posto in termini di valore aggiunto generato, con una quota pari al 22,3% (subito dopo il 23,1% di Veneto ed Emilia Romagna) e al primo, considerando le unità di lavoro impiegate (con 22,6%, praticamente affiancate dal Veneto).

L'elevato grado di industrializzazione marchigiana ha significato molto per le sorti economiche della regione, tanto è vero che, dal 1980 al 2007, ovvero fino all'alba della crisi, nell'Italia di mezzo le Marche spiccano quanto a evoluzione del Pil reale, con un tasso di crescita medio annuo superiore anche a quello medio nazionale e tra i più elevati d'Italia<sup>4</sup>.

Nel corso di queste lente trasformazioni, già dai primi anni Duemila l'Italia e, a trascinio, le nostre tre regioni, hanno cominciato un percorso inerziale di netta decelerazione che alla fine ha imboccato il tunnel della crisi.

L'esito di tali percorsi è ravvisabile dal lento declinare nel corso degli anni dei tassi evolutivi, diventati negativi nell'ultimo periodo di recessione (graf. 3).

**Graf. 3 - Dinamica reale del PIL dal 1995 al 2015 per sotto periodi - variazioni medie annue (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

<sup>3</sup> L'ultimo anno reso disponibile dall'Istat nella più recente serie di dati di contabilità territoriale del 12 dicembre 2016.

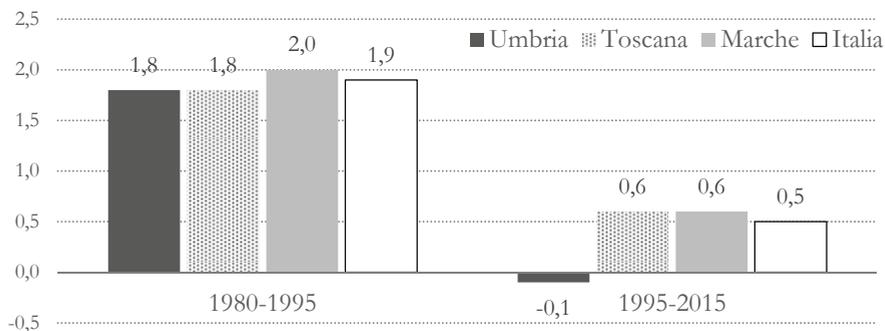
<sup>4</sup> Nel periodo 1995-2007, in particolare, le Marche primeggiano con il 2,03% medio annuo nella dinamica reale del Pil seguite a ruota da Emilia Romagna (1,96%).

Quindi, sia per il rallentamento avviatosi nel nuovo millennio e ancor più per i contraccolpi di una crisi profonda, la crescita reale delle nostre economie lungo un intero ventennio (dal 1995 al 2015) è risultata assai contenuta - di circa mezzo punto percentuale annuo - quando non negativa, come nel caso dell'Umbria (-0,1% medio annuo) (graf. 4).

Naturalmente le differenti risposte delle economie regionali successive agli eventi del 2007 sono dipese sia dalle condizioni di partenza, connesse alla struttura produttiva e al grado di robustezza del sistema di riferimento, sia alla capacità reattiva che sono riuscite ad attivare.

L'Umbria, partita in maniera più debole di Toscana e Marche, in questo declino si è rivelata alla fine la regione delle tre più sofferente (graff. 3-4). In particolare, è risultata penultima, seguita solo dal Molise, nella graduatoria italiana costruita sulla evoluzione reale dal 2008 al 2015 sia del PIL totale (-2,1% medio annuo) che del PIL pro capite (-2,5%).

**Graf. 4 - Dinamica reale del PIL dal 1980 al 1995 e dal 1995 al 2015 - variazioni medie annue (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Anche le Marche sono state profondamente segnate in questi anni, visto che la crisi è stata soprattutto una crisi dell'industria. La Toscana si è invece differenziata riuscendo a contrastare molto meglio di altre la drastica contrazione della domanda con il contributo delle sue esportazioni.

### Tratti strutturali

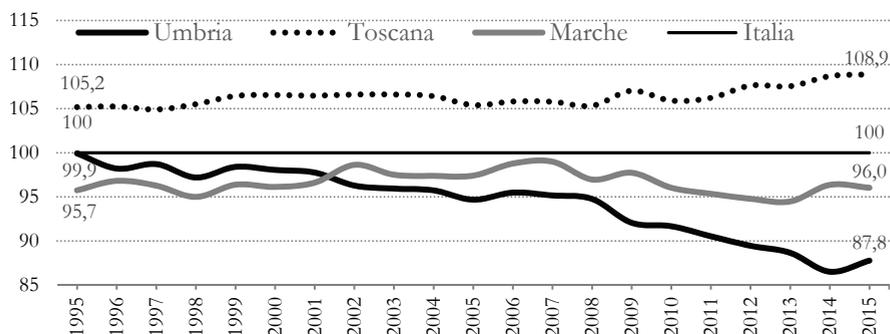
Ecco quindi che dal 2008 l'Italia *di mezzo* perde definitivamente quella certa omogeneità che per lungo tempo l'aveva connotata. Sono esplose le

fragilità delle Marche e soprattutto dell'Umbria, decretandone l'allontanamento da una Toscana che invece, partendo da indicatori strutturali più robusti, riesce a distinguersi per capacità di tenuta: in questi ultimi anni ha potuto vantare una crescita del PIL pro capite (positiva in termini nominali) allineata al Nord e una reattività del PIL (migliore dell'Italia e molto vicina a Lombardia ed Emilia Romagna) che la fa convergere verso le regioni più forti del Paese.

Oggi i tre sistemi, ancorché originati da un comune modello di sviluppo, sono caratterizzati da un diverso grado di evoluzione e di maturità, oltretutto configurazione produttiva, per cui è lecito dire che ci troviamo di fronte a due anime distinte: una più debole, quella umbro-marchigiana, che tende a controbilanciare una Toscana, più forte pur non priva di criticità, che gravita invece verso l'area settentrionale. La crisi ha ampliato la distanza tra le due anime, soprattutto tra Umbria e Toscana, sia in termini di reddito pro capite che di valore aggiunto per unità di lavoro.

L'Umbria, negli ultimi anni, ha visto precipitare i valori della sua economia, toccando nel 2014 i minimi storici (quando per Toscana, Marche e Italia i picchi più bassi erano stati raggiunti nella seconda metà degli anni Novanta). E, nonostante la ripresa del 2015, distintasi dal resto d'Italia con un sorprendente +1,9%, il PIL pro capite umbro continua a rimanere molto lontano da quello italiano (-12,2 punti) e soprattutto toscano (-19,4 punti). Non solo: dal 2002 l'Umbria viene superata anche dai modesti valori marchigiani e da lì in poi tendenzialmente se ne allontana (graf. 5).

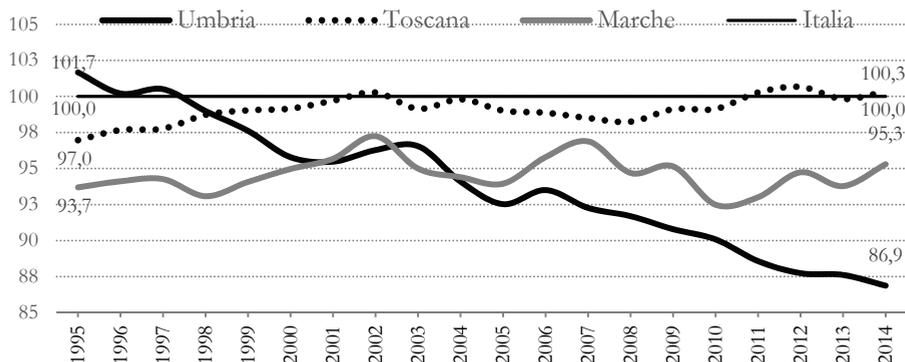
**Graf. 5 - Il PIL pro capite dal 1995 al 2015 (N. indice su valori correnti, Italia=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

L'Umbria tocca il minimo nel 2014, con 13 punti di distanza nei confronti di Italia e Toscana, anche in termini di produttività, calcolata come rapporto tra il Valore aggiunto generato e le unità di lavoro impiegate (graf. 6). Dal 2004 diventa la regione meno performante delle tre da questo punto di vista, finendo per divergere anche dalle Marche le quali, tra alti e bassi, mantengono sostanzialmente inalterata la distanza dalla media nazionale con un recupero, anzi, dal 2012. Invece, il trend della competitività umbra sintetizzata da questo indicatore in relazione alle due regioni e all'Italia segue una discesa vertiginosa, pur partendo da valori superiori a tutti gli altri.

**Graf. 6 - La produttività del lavoro come rapporto tra Valore aggiunto e ULA dal 1995 al 2015 (N. indice su valori correnti, Italia=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Trattandosi di un rapporto (tra reddito e unità di lavoro), la dinamica di tale indicatore dipende naturalmente dall'esito dell'andamento congiunto delle due grandezze, entrambe calate negli anni di crisi: ma quando il reddito prodotto diminuisce più di quanto non succeda alle unità di lavoro l'indicatore si riduce. Nel nostro caso, l'Umbria (molto più delle Marche) si è distinta per cali delle unità di lavoro impiegate nettamente più contenuti di quelli del relativo reddito prodotto, in controtendenza rispetto a quanto occorso per Toscana e Italia. Un fenomeno che per il settore manifatturiero acquista un'enfasi particolare, sia perché amplificato rispetto al resto dell'economia sia perché unico tra i sistemi considerati (tab. 1).

**Tab. 1 - Valore aggiunto e ULA: dinamica dal 2007 al 2014 del (variazioni % medie annue)**

|         | Totale economia        |            | Manifattura            |            |
|---------|------------------------|------------|------------------------|------------|
|         | <i>Valore aggiunto</i> | <i>Ula</i> | <i>Valore aggiunto</i> | <i>Ula</i> |
| Umbria  | -2,6                   | -1,5       | -5,0                   | -4,1       |
| Toscana | -0,8                   | -1,0       | -2,0                   | -3,5       |
| Marche  | -1,6                   | -1,3       | -2,0                   | -3,2       |
| Italia  | -0,8                   | -1,1       | -2,0                   | -3,4       |

\* Serie concatenata

Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Il gap nella manifattura umbra tra la contrazione reale media annua del valore aggiunto e il relativo calo occupazionale a vantaggio di quest'ultimo lascerebbe sospettare che da noi abbia pesato più che altrove la volontà di sacrificare, rinviandola, la remunerazione dell'attività di impresa, come attestano i livelli e l'andamento delle quote sul Valore aggiunto del Margine operativo lordo (MOL)<sup>5</sup>: il decremento dei margini di profitto, fisiologico nei periodi di recessione, risulta in effetti particolarmente accentuato per l'Umbria che, pur partendo da quote più elevate, finisce per posizionarsi alla fine sui valori più bassi (tab. 2, graff. 7-8).

**Tab. 2 - Margine operativo lordo (MOL): incidenza sul Valore aggiunto e variazione cumulata (valori %)**

|         | <i>Totale economia</i> |      |                             | <i>Manifattura</i> |      |                             |
|---------|------------------------|------|-----------------------------|--------------------|------|-----------------------------|
|         | 2007                   | 2014 | <i>Variazione 2007/2014</i> | 2007               | 2014 | <i>Variazione 2007/2014</i> |
| Umbria  | 38,8                   | 32,5 | -16,2                       | 42,2               | 26,9 | -36,3                       |
| Toscana | 36,3                   | 37,6 | 3,4                         | 34,8               | 33,4 | -4,1                        |
| Marche  | 40,2                   | 34,7 | -13,6                       | 36,8               | 30,5 | -17,1                       |
| Italia  | 38,2                   | 36,3 | -4,8                        | 35,7               | 29,9 | -16,5                       |

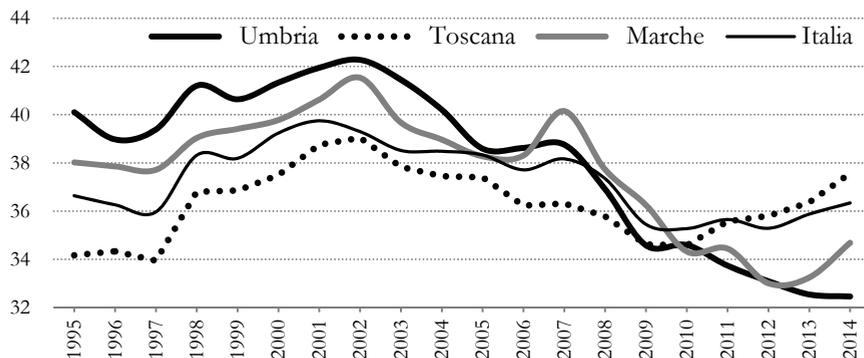
Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Naturalmente i livelli di valore aggiunto per unità di lavoro sono conseguenti (anche) all'investimento in capitale umano che, se fatto di risorse qualificate, implica più alte retribuzioni e una più elevata produttività. Su questo aspetto, l'*Italia mediana* si connota tradizionalmente per redditi unitari da lavoro dipendente modesti e (anche molto) più bassi

<sup>5</sup> Il MOL è l'utile al lordo di interessi, imposte, svalutazioni, ammortamenti. Nel presente contributo tale grandezza è stimata sottraendo al valore aggiunto tutti i redditi e assumendo il reddito unitario da lavoro indipendente analogo a quello da lavoro alle dipendenze.

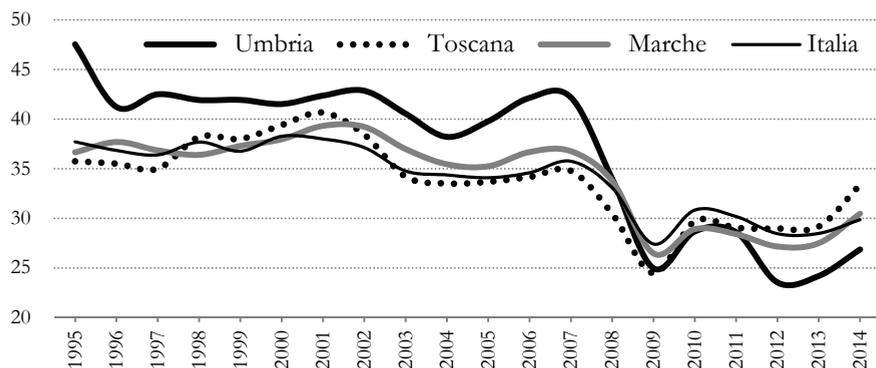
della media nazionale, soprattutto in riferimento al settore manifatturiero. Unica eccezione la Toscana che, considerando il sistema economico nel suo complesso, era riuscita a muoversi - a volta superandoli - intorno ai valori medi nazionali, almeno fino al 2011 (graff. 9-10).

**Graf. 7 - Margine operativo lordo totale (quota % sul Valore aggiunto)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

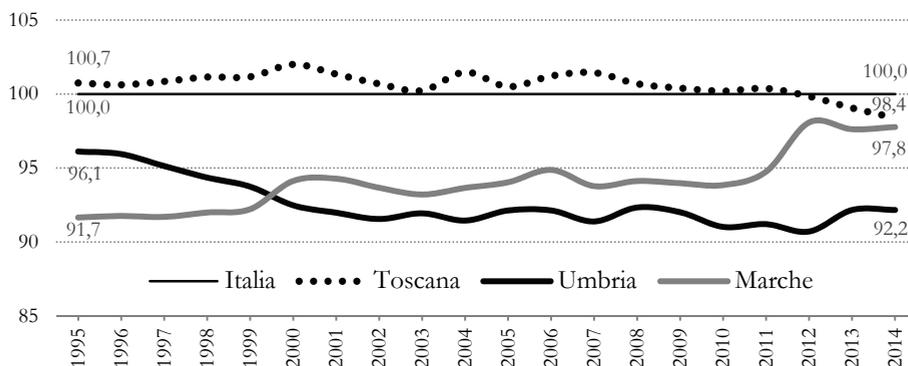
**Graf. 8 - Margine operativo lordo\* manifatturiero (quota % sul Valore aggiunto della manifattura)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

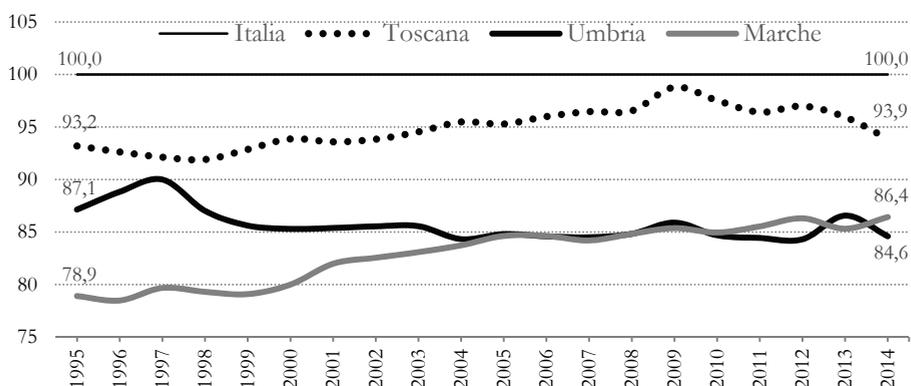
Nella graduatoria regionale decrescente stilata su questo indicatore (anno 2014) l'Umbria precede solo le regioni meridionali tranne l'Abruzzo, il quale sorpassa in sequenza crescente l'Umbria, le Marche e viene subito dopo la Toscana, a sua volta due posti sotto il valore medio nazionale.

**Graf. 9 - Redditi unitari da lavoro dipendente nel totale dell'economia (Italia=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

**Graf. 10 - Redditi unitari da lavoro dipendente nella manifattura (Italia=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Di fatto, il problema strutturale tutto italiano della inadeguata produttività non risparmia neanche l'economia toscana che, tradizionalmente, si muove intorno ai (bassi) livelli nazionali.

Il modesto valore aggiunto per unità di lavoro è un problema conseguente al tipo di investimenti effettuati (si privilegiano spese in beni fisici, riservando quote residuali a R&S e altre forme di capitale immateriale, quando le economie più competitive investono

prevalentemente in beni intangibili) e anche - ma questo aspetto è legato al primo - a un sistema di basse remunerazioni del lavoro e frequenti e diffuse forme di sottoccupazione di un capitale umano sotto-inquadrato, perché la domanda privilegia strutturalmente le qualifiche più basse. Sull'investimento in capitale umano il nostro sistema produttivo deve ancora lavorare molto e, intanto, un ricco patrimonio di giovani con elevati livelli di istruzione viene sprecato.

La componente più fragile dell'*Italia di mezzo*, a sua volta, più simile al suo interno per dimensioni (di territorio, popolazione, città) e per un originario sviluppo di tipo estensivo fondato sull'ampliamento della base produttiva e sulla crescita occupazionale a scapito della produttività, sottende due realtà distinte: distinte per combinazione di motori autonomi e non autonomi, apertura al mercato, ruolo pubblico.

Sull'Umbria continua a pesare una evidente autoreferenzialità, determinata da una domanda trainata prevalentemente dalla componente interna. Persiste una propensione all'export inadeguata e ben lontana da quella di Marche e di Toscana. Inoltre l'Umbria presenta oggi uno dei più bassi tassi di industrializzazione del Centro Nord: negli anni della crisi, nella regione finisce per generare più reddito il settore della Pubblica Amministrazione che quello dell'industria della trasformazione (dal 2009 il reddito generato dalla PA supera quello della manifattura e dal 2014 persino quello dell'industria in senso stretto) (tab. 3).

**Tab. 3 - Quote di valore aggiunto generato (valori %)**

|         | Industria in senso stretto |      | Industria manifatturiera |      | Pubblica Amministrazione |      |
|---------|----------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
|         | 2007                       | 2014 | 2007                     | 2014 | 2007                     | 2014 |
| Umbria  | 24,6                       | 18,4 | 19,4                     | 15,3 | 16,5                     | 18,6 |
| Toscana | 23,3                       | 20,4 | 20,3                     | 17,8 | 14,4                     | 15,3 |
| Marche  | 26,5                       | 24,5 | 24,1                     | 22,3 | 14,7                     | 15,8 |
| Italia  | 20,5                       | 18,6 | 17,8                     | 15,5 | 16,4                     | 17,2 |

Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Lo strutturale maggior ruolo pubblico che contraddistingue l'economia umbra si ripropone sul versante della domanda aggregata: analizzandone i valori pro capite, l'Umbria è scesa sotto i livelli nazionali (e ancor di più toscani e marchigiani) quanto a spesa per consumi finali delle famiglie; continua invece a superare le altre due regioni e l'Italia sul fronte della

spesa per usi finali della Pubblica Amministrazione. Con la crisi - che è stata da domanda - si sono ulteriormente accentuati questi caratteri, con tutto quello che ne consegue in termini di ripercussioni sul sistema: la spesa per usi finali attiva effetti a catena meno impattanti se proviene dal settore pubblico rispetto a quella derivante dalla domanda delle famiglie.

**Tab. 4 - La spesa per consumi finali pro capite (N. indice, Italia=100)**

|         | delle famiglie |       | della Pubblica Amministrazione |       |
|---------|----------------|-------|--------------------------------|-------|
|         | 2007           | 2015  | 2007                           | 2014  |
| Umbria  | 101,6          | 95,4  | 102,1                          | 103,2 |
| Toscana | 108,5          | 112,2 | 97,5                           | 98,5  |
| Marche  | 100,3          | 98,5  | 97,7                           | 97,8  |

Fonte: elaborazioni su dati Istat (aggiornati al 12 dicembre 2016)

Nel frattempo, disoccupazione e povertà hanno cominciato a erodere il grado di benessere delle nostre tre regioni - soprattutto Umbria e Marche - tradizionalmente distintesi per una qualità della vita più elevata della media. I segnali di erosione della coesione sociale sono stati meno evidenti in Toscana che alla fine recupera sul fronte del rischio di povertà e di esclusione sociale, al contrario dell'Umbria che invece finisce per toccare i valori nazionali, solo pochi anni fa assai distanti: nel 2015 quasi 3 umbri (e italiani) su 10 sono a rischio povertà ed esclusione sociale.

### In prospettiva

La divaricazione tra le due anime, ampliatasi nel periodo della lunga crisi, sembrerebbe destinata ad accrescersi nei prossimi anni per una concomitanza di fattori, non ultimo poter contare su un agglomerato urbano metropolitano, condizione non secondaria nel nuovo contesto competitivo dominato dalla "economia delle città". Anche da questo punto di vista, Umbria e Marche risulteranno penalizzate rispetto alla vicina Toscana e il loro spiccato policentrismo, da fattore chiave nel processo di *industrializzazione senza fratture*, rischia di diventare oggi una strozzatura di fronte alla necessità di disporre di dinamici veicoli di conoscenza e potenti generatori di reti di capitale umano qualificato e di energie creative.

Una realtà, ancorché relativamente più presente in Toscana, accomuna invece i tre ambiti produttivi: medie imprese leader, imprese di eccellenza, imprese anche piccole proiettate sul mercato globale che, durante la crisi, si sono sapute distinguere quanto a capacità reattiva, grazie soprattutto ad un mix di investimenti in tecnologia avanzata e in risorse umane che è riuscito ad innalzarne la competitività.

Dunque, volendo immaginare le prospettive future di un'area, quella dell'*Italia di mezzo*, pensata come contigua, occorre riflettere prima di tutto su ciò che in quei territori si sa fare o si ha a disposizione, elementi da cui non si può prescindere. Ecco dunque che il fattore *territorialità*, che aveva forgiato lo sviluppo della Terza Italia, si ripropone con forza ancora oggi, quale punto di partenza per ri-pensare a uno sviluppo duraturo: ripartire dalla *coscienza dei luoghi*, avrebbe detto il grande economista toscano<sup>6</sup>. Due sono le risorse di cui è impernata l'*Italia di mezzo* e che molto hanno avuto a che fare con la sua storia economica e sociale: un'importante tradizione manifatturiera e un ricco e pregevole patrimonio artistico e paesaggistico che corre nella fascia centrale da una costa all'altra del Paese, due cardini su cui poggiare un *sistema polivalente di sviluppo*<sup>7</sup>.

Pur con una Toscana che parte avvantaggiata anche per un grado di maturazione più favorevole a cogliere gli stimoli innovativi dell'oggi, per le tre regioni è possibile immaginare una prospettiva di crescita futura basata - nuovamente - su risorse comuni. È una sfida possibile, che comporta però un cambio di visione e un approccio che cavalchi la contemporaneità in ogni sua declinazione.

Il punto non è su quali motori fare leva ma su come farlo, scegliendo quali strumenti, seguendo quali paradigmi, decidendo quali cambi di prospettiva. Con la consapevolezza che ogni aspetto della produzione di beni o della gestione di processi dovrà incorporare quote crescenti di servizi superiori e innovativi e, dunque: un'industria della trasformazione

---

<sup>6</sup> Cfr. G. Becattini, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, 2015, Donzelli Editore.

<sup>7</sup> Il riferimento è a P. Alessandrini, B. Bracalente, S. Casini Benvenuti, 2016, *Italia di mezzo: omogeneità originarie e progetto di macroregione sistema*, in E. Rossi (a cura di), "L'Italia Centrata. Ripensare la geometria dei territori", Quodlibet, pp. 57-94. È a questo libro che l'Autrice ha voluto fare un riferimento specifico, riportando il neologismo "Italia centrata" nel titolo del suo intervento.

sempre meno basata sulla fisicità e declinata sulle coordinate imposte dalla quarta rivoluzione industriale e una valorizzazione della risorsa culturale - anche ove finalizzata alla fruizione turistica - imperniata di innovazione tecnologica. Del resto, l'estensione dei progressi della conoscenza alle nuove modalità del produrre, che implicano in estrema sintesi una più fitta connessione tra le parti fisiche del mondo (siano esse persone o cose), stanno già dominando la nostra quotidianità.

Un mondo in rapidissima trasformazione e sempre più governato dal digitale sarà il nostro, che ci piaccia o no. Non ammette lentezza (l'innovazione dell'oggi nel frattempo è già diventata di ieri) e impone cambiamenti del pensare e dell'operare di una tale portata che, ardui per le generazioni più mature, per i più giovani appariranno ovvi, in quanto connaturati al loro essere nativi digitali. Un motivo in più per dare voce e spazio ai giovani, certamente i più abili a cavalcare la contemporaneità, anche quella finalizzata a gestire le cose importanti, a partire dai processi della produzione di reddito.

È tuttavia presto per prevedere se, su queste premesse, si potranno ricostituire le condizioni per un'economia che, dopo le aberrazioni degli ultimi anni, possa tornare ad essere *quello che era in origine, vale a dire lo studio dell'organizzazione sociale più favorevole alla felicità dei popoli*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Becattini, *ivi*.

## Riferimenti bibliografici

Alessandrini P. (a cura di)

2014 *Rapporto Marche +20. Sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche.

Alessandrini P. - Bracalente B. - Casini Benvenuti S.

2016 *Italia di mezzo: omogeneità originarie e progetto di macroregione sistema*, in E. Rossi (a cura di), “L’Italia Centrata. Ripensare la geometria dei territori”, Quodlibet, pp. 57-94.

Banca d’Italia Eurosystema

2016 *Economie regionali. L’economia dell’Umbria*, N. 10 - giugno 2016.

*Economie regionali. L’economia della Toscana*, N. 9 - giugno 2016.

*Economie regionali. L’economia delle Marche*, N. 11 - giugno 2016.

Becheri E. - Maggiore G. (a cura di)

2103 *Rapporto sul turismo italiano 2011-2012*, XVIII Edizione, Franco Angeli.

Beltrametti M. et al.

2012 *L’Innovazione come chiave per rendere l’Italia più competitiva*, Interesse nazionale, Aspen Institute Italia.

Bracalente B.

2011 *L’Italia mediana a cavallo del nuovo millennio: dalla convergenza alla divergenza*, in B. Bracalente - M. Moroni (a cura di), “L’Italia media. Un modello di crescita equilibrato ancora sostenibile?”, Franco Angeli, 2011, pp. 18-62.

2010 (a cura di) *Caratteri strutturali e scenari di sviluppo regionale. L’Umbria verso il 2020*, 46 Scienze Regionali Ricerche, Associazione italiana di scienze regionali, Franco Angeli.

2007a *L’Umbria nell’economia che cambia*, in “Diomede”, Anno III, gennaio - aprile, pp. 47-58.

2007b *Il Terzo polo territoriale: una proposta ancora attuale?* Relazione al Convegno di Nemetria “Un passato importante. Un futuro possibile”, Bevagna, 7-8 giugno 2007.

Casini Benvenuti S. - Rossi E.

2014 *Toscana2020. La Ripresa Possibile*, Guida Al Lavoro; Gruppo Sole24ore - Regione Toscana.

## Commissione Europea

- 2016 Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 81 final Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Relazione per paese relativa all'Italia 2016 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.*
- 2015 Bruxelles, 18.3.2015 SWD(2015) 31 final/2 Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici* {COM(2015) 85 final}.
- 2014 Commission staff working document Reindustrialising Europe Member States' Competitiveness Report 2014 SWD(2014) 278, Report Italy 2014  
[http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/ms-competitiveness-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/ms-competitiveness-report/index_en.htm)
- 2010 *Libro Verde. Le industrie culturali e creative un potenziale da sfruttare*, <http://eur-lex.europa.eu>.

## CNEL-ISTAT

- 2016 Progetto CNEL-ISTAT sul tema *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa.*

## Confindustria Marche - Banca Marche

- 2015 *Rapporto 2014 sull'Industria marchigiana*, Rapporto n. 22.

## Daveri F.

- 2016 *Crescita: piccolo è brutto, ma a volte conviene*, in [lavoce.info](http://lavoce.info) 31.05.16.

## Eurostat

- 2016 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

## Intesa SanPaolo

- 2015 *Economia e finanza dei distretti industriali Rapporto annuale - n. 8*  
Direzione Studi e Ricerche.

## Iommi S. - Marinari D.

- 2015 *Strategie di utilizzazione dei fondi europei, nazionali e regionali nelle politiche di sviluppo territoriale. Gli investimenti per la cultura, il commercio e il turismo in toscana*, XXXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali.

## IRPET - Regione Toscana

- 2009 *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento. Sintesi di Toscana 2030.*  
 2016 *Rapporto sul turismo in Toscana. La congiuntura 2015.*

## IRPET

- 2012 *Dinamiche di selezione nell'industria manifatturiera durante gli anni della crisi: prime evidenze dalla Toscana.*  
 2015 *Rapporto sul turismo in Toscana. La congiuntura 2014.*

## ISTAT

- 2016 *La povertà in Italia. Anno 2015.*  
 2015 *La spesa per consumi delle famiglie. Anno 2014.*  
 2015 *Reddito e condizioni di vita. Anno 2014.*  
 2009 *Condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia. Anno 2008.*  
 2007 *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione, Statistiche in breve, Periodo di riferimento: Anni 1990-2005.*  
 2005 *Contabilità territoriale, anni 1980-2003.*

<http://dati.istat.it/>

<http://dati-giovani.istat.it/>

<http://dati.coesione-sociale.it/Index.aspx>

## Moroni M.

- 2011 *Economia e società nell'Italia media nel secondo dopoguerra: convergenze*, in B. Bracalente - M. Moroni (a cura di), "L'Italia media. Un modello di crescita equilibrato ancora sostenibile?", Franco Angeli, 2011, pp. 17-37.

## Regione Toscana

- 2011 *PRS Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015.*  
 2010 *Docup Ob.2 Toscana 2000-2006 - Rapporto Finale di Esecuzione.*

## Romano L.

- 2015 *Industria italiana con alta propensione ad investire e innovare*, Confindustria, Nota dal CSC, 07-03-2015 N. 15-7.

## Rullani E.

- 2014 *Un percorso condiviso di transizione: idee guida e progetti possibili*, in P. Alessandrini (a cura di) "Rapporto Marche +20. Sviluppo nuovo senza fratture", Regione Marche, pp. 227-238.

Sacchi S. (a cura di)

2013 *Riflessioni per lo sviluppo economico dell'Umbria*, Umbria Contemporanea, Rivista di studi storico-sociali, n. 20-21, pp. 25-31.

Tondini E.

2005 *Profili dei sistemi locali dell'Umbria: occupazione e unità locali nei sistemi locali del lavoro e nei distretti tra il 1991 e il 2001*, Prassi azione 3.2, POR Obiettivo 3 - (2000-2006) - Azioni di sistema, Quaderni AUR.

Torrini R.

2016 *Il capitale? In Italia rende poco*, in *lavoce.info* 07.01.16.

Traù F.

2015 *Dopo il crollo nella crisi, gli investimenti ripartono. Cruciale sostenerli per avere una crescita più robusta*, Nota dal CSC 1-08-2015 Numero 15-11, Confindustria.



# Cuore verde e Grande bellezza: le vocazioni territoriali dell'Italia mediana<sup>1</sup>

Mauro Casavecchia<sup>2</sup>

AUR&S  
Semestrale  
Agenzia Umbria  
Ricerche  
13

SOMMARIO • La dimensione socio-demografica • La specializzazione produttiva • La vocazione culturale e attrattiva

Nella nostra attività di ricerca socioeconomica, quando parliamo di sviluppo territoriale facciamo più frequentemente riferimento al livello regionale, vuoi per convenzione, vuoi per una maggiore sintesi espositiva, vuoi anche perché si tratta della scala sub-nazionale per la quale sono generalmente disponibili dati più recenti e affidabili. Ciascuno di noi sa bene, tuttavia, che le aree geografiche che chiamiamo *regioni* non sono uniformi e omogenee al proprio interno ma racchiudono in realtà una pluralità di territori diversi, ognuno con proprie specificità, vocazioni, identità.

Questa estesa differenziazione interna vale in particolare anche per le tre regioni dell'Italia mediana, caratterizzate da un variegato policentrismo e da multiformi espressioni territoriali che danno vita a una vasta *biodiversità dei luoghi*, che d'altra parte costituisce una delle grandi ricchezze del nostro Paese. È sul territorio che si stabiliscono le relazioni e si svolgono le principali attività umane: il lavoro, i rapporti sociali e affettivi, le reti di vicinato, di parentela e di amicizia, l'organizzazione del tempo libero, la costruzione della partecipazione democratica e della rappresentanza politica. Potremmo chiederci per quale motivo, in una occasione in cui si dibatte di aggregazioni macroregionali, abbiamo avvertito l'esigenza di mettere l'accento sulla molteplicità dei territori. La risposta è che lo sviluppo di un'area, complessivamente inteso, viene sempre più interpretato come la sommatoria dello sviluppo locale dei territori che la compongono. È questo, peraltro, l'assunto che sta alla base del nuovo approccio della politica di coesione europea, quell'approccio *place-based*, vale a dire

---

<sup>1</sup> Contributo tratto dalla relazione presentata in occasione del convegno “L'Umbria tra Toscana e Marche” tenutosi a Perugia il 18 gennaio 2017.

<sup>2</sup> Ricercatore responsabile dell'Area Innovazione e sviluppo locale, Agenzia Umbria Ricerche.

centrato sui luoghi, che sollecita le Regioni a mettere al centro dei propri interventi non tanto le singole imprese o i settori produttivi quanto i territori (Barca, 2009).

Perciò, studiare il territorio diventa indispensabile non solo per dare conto di come si articola lo sviluppo, ma anche per confrontarsi con le vocazioni locali, passaggio necessario di ogni ipotizzato processo di riordino territoriale, che si tratti di aggregazioni macroregionali o anche di più limitate - ma non per questo sempre più agevoli da realizzare - associazioni o fusioni di comuni.

Gli ambiti territoriali più funzionali allo studio dei caratteri e delle dinamiche di sviluppo nell'Italia mediana non possono essere né quello comunale - frammentato in 607 municipalità - né quello provinciale, che ritaglia porzioni di territorio spesso molto vaste ed eterogenee (si pensi ad esempio a quanto è diversamente articolata la provincia di Perugia, tra le più estese in Italia). Si prestano invece meglio al nostro scopo i *sistemi locali del lavoro*, aggregazioni territoriali di tipo non amministrativo ma funzionale, basate sulle peculiarità socio-economiche.

I sistemi locali sono calcolati sulla base degli spostamenti casa-lavoro e, semplificando, sono costituiti da aggregazioni di comuni contigui che sostanzialmente fungono da mercati del lavoro locali, vale a dire luoghi in cui gli individui risiedono e lavorano, e in cui le competenze possedute e offerte dagli individui corrispondono a quelle domandate dalle imprese. Non solo: sono anche i luoghi dove i cittadini svolgono la maggior parte delle attività quotidiane, anche al di fuori dell'ambito lavorativo, come le relazioni sociali, la domanda di servizi alle amministrazioni pubbliche, la partecipazione alla vita comunitaria e così via. I sistemi locali hanno dunque una buona capacità di descrivere, in qualche modo, il "paese reale" e possono rappresentare unità territoriali adeguate per lo studio del territorio e per la definizione di politiche per lo sviluppo locale<sup>3</sup>.

In base a questi criteri, i territori dell'Italia mediana sono stati riaggregati in 87 sistemi locali, alcuni dei quali multi-regionali, cioè a cavallo tra i confini delle regioni. Tramite opportune tecniche statistiche di clustering, i sistemi locali sono stati a loro volta raggruppati in insiemi che presentano profili omogenei secondo set di variabili di volta in volta

---

<sup>3</sup> Va aggiunto che nella nuova formulazione del 2011 i sistemi locali definiti da Istat sono basati su un algoritmo armonizzato a livello europeo e dunque permettono confronti anche su scala continentale.

individuate. Questo procedimento ci consente di generare mappe che tentano di dipanare l'ingarbugliata matassa delle diffuse varietà e multiformità locali definendo alcuni profili tipici. Ne risulta una visualizzazione di come i sistemi locali con caratteristiche simili si distribuiscono geograficamente, di estrema utilità anche per ipotizzare potenziali collegamenti e forme di interazione tra territori che condividono analoghe vocazioni e peculiarità.

Per fornire alcuni esempi concreti di questo metodo, in questa relazione andiamo a presentare tre diverse mappe, selezionate tra le innumerevoli che si potrebbero creare grazie anche alla crescente disponibilità di dati a livello locale. Queste cartografie, che offrono anche l'opportunità di mettere in evidenza alcune criticità nei modelli di sviluppo delle regioni dell'Italia mediana, riguardano nello specifico la dimensione socio-demografica, la specializzazione produttiva, la vocazione culturale e attrattiva.

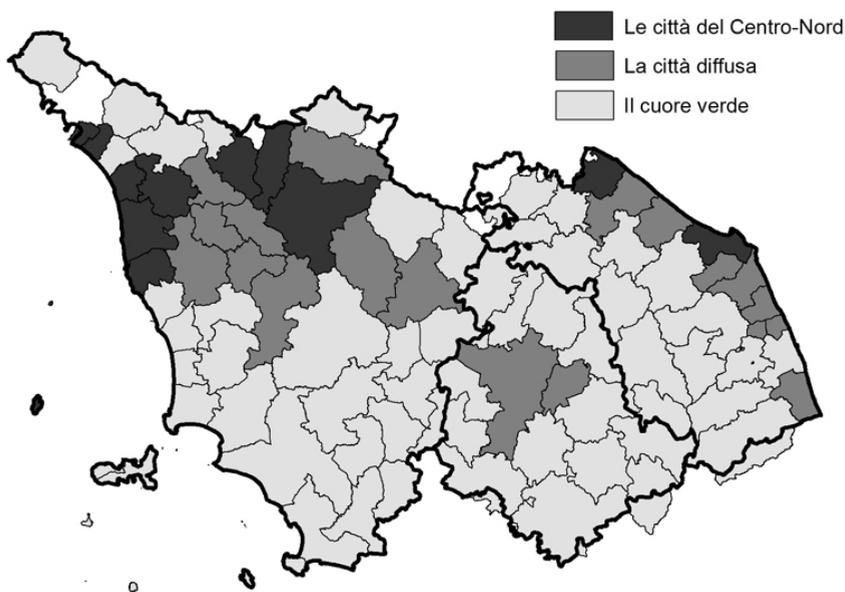
### **La dimensione socio-demografica**

La prima mappa, presentata in Figura 1, mette insieme le variabili relative alla struttura e alle dinamiche della popolazione e del mercato del lavoro e articola i sistemi locali dell'Italia mediana in tre sotto-insiemi.

Il sotto-insieme territorialmente più esteso è quello definito dall'Istat come *il cuore verde*, che copre il 70 per cento della superficie anche se solo il 35 per cento della popolazione. Caratterizza in modo ancora più preminente l'Umbria, con oltre l'80 per cento della superficie e due terzi della popolazione. Ne è esclusa soltanto la zona del Perugino, oltre alla parte settentrionale della Toscana e alla fascia litoranea delle Marche. Si tratta di una aggregazione dalla spiccata fisionomia rurale, che racchiude centri abitati di dimensioni ridotte, caratterizzati da una bassa popolazione media per comune e da una limitata densità abitativa. La struttura demografica descrive una popolazione particolarmente invecchiata, in cui gli anziani sono praticamente il doppio dei giovani.

Un altro terzo (36 per cento) della popolazione vive nell'aggregato delle *città del Centro-nord*, che comprende le principali realtà urbane. Si concentra soprattutto nell'alta Toscana e in particolare nel sistema locale di Firenze, che con quelli contigui di Prato e Pistoia si espande a nord collegandosi al sistema urbano di Bologna, e poi più a occidente nei sistemi di Livorno, Pisa e Lucca.

Fig. 1 - Caratteristiche socio-demografiche nell'Italia mediana



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Questo aggregato si caratterizza per una struttura e una dinamica demografica tipica dei modelli insediativi urbani, con una elevata concentrazione dei residenti e una forte capacità di attrazione di popolazione straniera. L'Umbria non presenta sistemi strutturati urbani di questo tipo.

Un modello di insediamento in qualche modo intermedio tra i due precedenti contraddistingue invece *la città diffusa*, che riguarda il 29 per cento dei cittadini dell'Italia mediana, residenti in 19 sistemi locali tra cui principalmente Perugia e Assisi, il litorale marchigiano, il Valdarno e la Toscana interna. Si caratterizza per una struttura di urbanizzazione poco addensata e piuttosto dispersa, da cui conseguono un elevato consumo di suolo e consistenti flussi di pendolarismo.

L'analisi della struttura insediativa solleva una prima questione di fondo, relativamente alla dimensione urbana: sappiamo che la città assume oggi un ruolo fondamentale come motore di sviluppo e catalizzatore di opportunità, di conoscenze e di capitale umano e non è un caso che molte delle regioni più dinamiche, in Europa, facciano perno su grandi città.

Invece, la configurazione policentrica dell'Italia mediana e la carenza di insediamenti strutturati di grandi dimensioni rendono evidente la difficoltà nell'individuazione dei soggetti istituzionali in grado di fungere da pilastro regolatore del sistema territoriale e in qualche modo da avamposto trainante delle dinamiche di sviluppo. Un limite meno avvertito per la Toscana, che accanto a diverse città medie può contare sulla presenza di una città di grado metropolitano, ma molto più evidente per le altre due regioni, che presentano strutture urbanistiche molto più frammentate e disperse e non appaiono dotate di centri urbani in grado di svolgere in modo compiuto ed efficace un ruolo da polo aggregatore.

### **La specializzazione produttiva**

Passando ad osservare l'articolazione territoriale dei sistemi produttivi, va rimarcato in primo luogo che, nonostante la forte contrazione dell'attività conseguente all'avvento della crisi, le tre regioni confermano la loro importante vocazione industriale: la maggior parte dei sistemi locali, infatti, soprattutto in Umbria e nelle Marche, lega la propria specializzazione prevalente alla manifattura, in misura superiore a quanto accade nel resto del Paese.

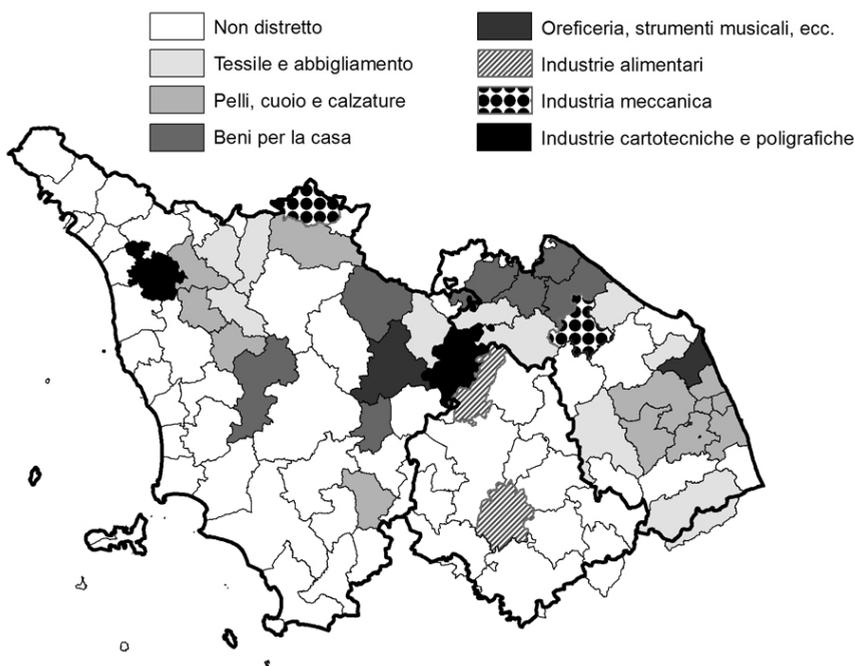
La vocazione manifatturiera dell'Italia mediana si manifesta in modo molto variegato in particolare nei settori del *made in Italy*: un quarto del totale dei sistemi locali su base nazionale con analoga specializzazione è localizzato nelle nostre tre regioni.

All'interno della specializzazione manifatturiera si ritrovano molti dei distretti industriali storici legati al settore della moda, come quelli della filatura e tessitura di Prato, la confezione di articoli di abbigliamento di Empoli e di Ascoli Piceno, il conciario di San Miniato, il calzaturiero di Civitanova Marche e del fermano-maceratese. Vi figurano inoltre diversi sistemi locali dei restanti comparti della manifattura leggera - come quelli dell'alimentare, dei mobili ecc. - e della manifattura pesante.

Una vasta zona dell'Umbria è caratterizzata da sistemi locali vocati all'agroalimentare, al loro interno segmentati in una ampia varietà di specializzazioni settoriali. Si tratta di un territorio che comprende il distretto industriale di Todi e si estende verso Foligno e Perugia - uno dei sistemi locali con il maggior numero di addetti nel settore agroalimentare a livello nazionale - fino a raggiungere le zone del Trasimeno.

Tra i *sistemi non manifatturieri* la sotto-classe più consistente è quella dei *sistemi locali urbani*, che riguarda quasi due milioni di abitanti nelle tre regioni, concentrati soprattutto in Toscana.

**Fig. 2 - Distretti industriali nell'Italia mediana (2011)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Come mostrato in Figura 2, una diffusa e consolidata presenza di distretti industriali contraddistingue le Marche, dove si contano 19 distretti, e la Toscana, che ne possiede 15. In queste due regioni il percorso evolutivo del tessuto imprenditoriale manifatturiero ha assunto nei decenni - e tuttora conserva - i caratteri dell'organizzazione distrettuale, tanto che oggi l'80 per cento circa dei sistemi locali manifatturieri è connotato come distretto industriale.

Una situazione molto diversa si ritrova invece in Umbria, che annovera solamente due distretti specializzati nell'alimentare (Todi e Umbertide) e uno nelle industrie cartografiche e poligrafiche (Città di Castello). A rimarcare l'assenza nella nostra regione di una solida tradizione distrettuale, vanno sottolineate le più recenti evoluzioni: rispetto al 2001,

Umbertide ha sì conservato la connotazione di distretto industriale modificando però il settore di specializzazione principale (in precedenza era il tessile-abbigliamento), mentre l'ex distretto industriale di Marsciano, specializzato nei beni per la casa, è stato assorbito in parte dal sistema locale di Perugia, in parte da quello di Todi, assunto nel 2011 al rango distrettuale ma con differente specializzazione. Il terzo distretto umbro, Città di Castello, è l'unico che ha mantenuto la propria specializzazione prevalente del 2001, dentro tuttavia un modello ad ampia articolazione settoriale.

Una lettura congiunta delle due mappe sin qui presentate aiuta a mettere a fuoco alcuni caratteri strutturali che contribuiscono a spiegare la fragilità competitiva dell'assetto produttivo umbro. Diversi studi suggeriscono che in Italia il tradizionale "effetto distretto" - in base al quale le imprese localizzate all'interno dei distretti industriali godono di un vantaggio competitivo rispetto a quelle insediate altrove, in termini di maggiore produttività - è stato ormai superato in intensità da un "effetto città" ancora più consistente, riconducibile alla localizzazione delle imprese negli ambienti urbani. Ad esempio, Di Giacinto et al. (2014) rilevano che la produttività totale dei fattori, a parità di altre condizioni, nelle aree urbane risulta tra l'8 e il 10 per cento più elevata rispetto ai sistemi locali non urbani e non distrettuali, mentre il vantaggio dei distretti rispetto a questi ultimi appare calante nel tempo e ormai ridotto nell'ordine del 2-3 per cento. Le imprese nelle città hanno evidentemente risposto in modo più efficace alle esigenze di ristrutturazione emerse nell'ultimo decennio - l'introduzione dell'euro, l'avvento delle nuove tecnologie, la globalizzazione - potendo beneficiare delle esternalità positive dell'ambiente urbano, legate alla maggiore diversificazione settoriale, all'interazione diretta con fornitori e clienti locali, alla maggiore presenza di servizi innovativi.

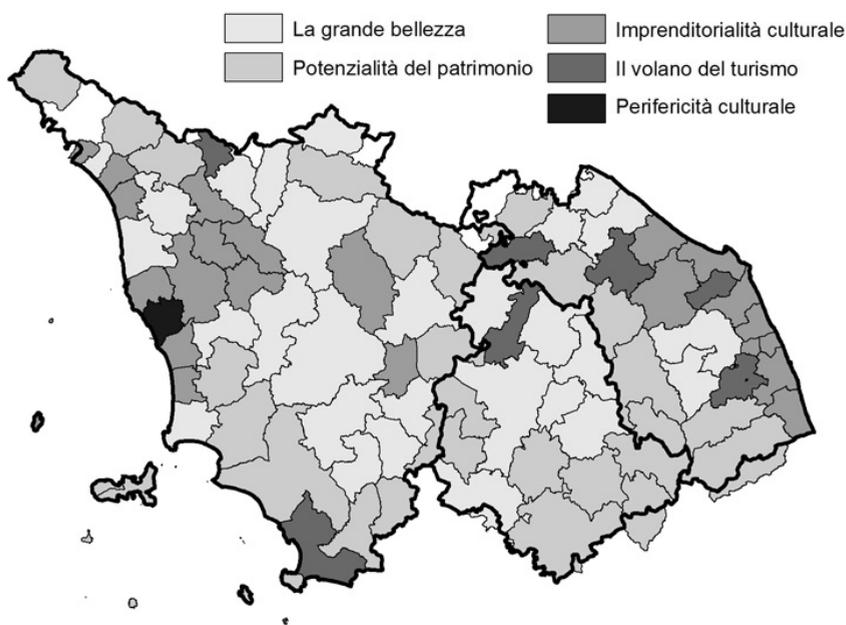
Queste evidenze inducono a ritenere che la contemporanea assenza di aree urbane importanti e di agglomerazioni industriali di tipo distrettuale contribuisca a spiegare una parte non secondaria della debole produttività delle imprese in Umbria, più svantaggiata rispetto a Marche e Toscana che possono invece far leva su una robusta presenza di distretti e, nel secondo caso, anche sulla presenza di aree urbane più strutturate.

## La vocazione culturale e attrattiva

La terza visualizzazione proposta riguarda la vocazione culturale e la capacità di attrazione dei territori, che l'Istat ha provato a misurare lungo due dimensioni principali: da un lato è stato valutato il *patrimonio culturale e paesaggistico*, che comprende luoghi e beni di interesse storico, artistico e ambientale quali musei, siti archeologici, monumenti, ma anche borghi, parchi naturali e così via; dall'altro lato si è cercato di elaborare una stima quantitativa del *tessuto produttivo/culturale*, vale a dire di tutte le attività di produzione e formazione legate in qualche modo alla cultura: industrie culturali, imprese creative, prodotti tipici e tradizionali, istituzioni culturali e artistiche.

In sostanza, si è cercato di valutare da un lato il livello di dotazione di patrimonio culturale, dall'altro la capacità di metterlo a valore tramite iniziative di carattere imprenditoriale o comunque in grado di creare valore economico.

**Fig. 3 - Vocazione culturale e attrattiva nell'Italia mediana**



Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'insieme nel quale si evidenziano valori alti su entrambe le dimensioni, che comprende quei territori capaci di coniugare al meglio la ricca dotazione culturale e paesaggistica con le tradizioni artigianali e imprenditoriali, è quello che l'Istat ha definito *la grande bellezza*. In queste aree, evidenziate nella figura 3, si trova concentrata la maggior parte dei siti certificati dall'Unesco e una densità doppia rispetto alla media di musei e biblioteche, oltre che di attività imprenditoriali culturali; inoltre, due terzi degli eventi, mostre e festival sono organizzati qui.

Si tratta dell'aggregato più rappresentativo dell'Italia mediana: non a caso, è situato in quest'area il 40 per cento (28 su 70) di tutti i sistemi locali con analoghe caratteristiche censiti a livello nazionale. Include i sistemi più densamente popolati e tutte le principali città (ad eccezione di Terni, Livorno e Ancona). Risiedono in queste terre due terzi degli umbri, oltre la metà dei toscani e un quarto dei marchigiani.

Esistono poi aree, come *la potenzialità del patrimonio*, dotate anche loro di grande patrimonio culturale ma in questo caso associato a livelli medio-bassi di tessuto produttivo culturale, dunque con ampi margini per sviluppare ulteriori iniziative imprenditoriali. Vi risiede circa il 10 per cento della popolazione di Toscana e Marche, ma una quota più significativa in Umbria, dove riguarda oltre un terzo dei residenti, localizzati nei sistemi di Terni, Spoleto, Todi, Castiglione del Lago e nelle aree interne di Norcia e Cascia.

Troviamo invece una situazione sostanzialmente invertita nel terzo aggregato, *l'imprenditorialità culturale*, dove viene espressa una importante vocazione nel tessuto produttivo nonostante la contenuta dotazione di patrimonio culturale e paesaggistico. È una condizione che coinvolge soprattutto Toscana (un terzo della popolazione, in Valdelsa e Valdarno inferiore, tra Firenze, Pisa e il Chianti) e Marche (metà della popolazione, concentrata lungo il litorale), ma non ha riscontri in Umbria.

Se ne può concludere, dunque, che la cultura genera in vasti territori dell'Italia mediana un impatto diretto e indiretto molto rilevante su una pluralità di settori economici e produttivi. È sicuramente uno dei punti su cui può far leva per ripartire anche l'Umbria, la regione italiana con la maggiore incidenza di sistemi locali che si collocano nella fascia dei livelli alti di dotazione culturale, vuoi per valore storico-artistico, vuoi per aspetti più peculiarmente naturalistici.

Sappiamo tuttavia che il grado di competitività e il potenziale di crescita di un'area non dipende tanto dalla sua dotazione di risorse, quanto dalla capacità di mobilitarle e di metterle a valore in funzione di ben determinate strategie di sviluppo. Da questo punto di vista, tutte e tre le regioni - e l'Umbria ancor più delle altre, soprattutto nelle sue zone meridionali - presentano, in misura più marcata rispetto al resto d'Italia, vaste aree in cui questo giacimento culturale appare non pienamente valorizzato. Se si andrà nella direzione di considerarle a pieno titolo come fattore qualificante e strategico dei sistemi produttivi locali, le risorse culturali potranno finalmente fornire un contributo aggiuntivo rilevante allo sviluppo.

In conclusione, le similarità e le divergenze che abbiamo cercato di evidenziare tra Umbria, Toscana e Marche vanno ricercate non tanto sul livello regionale, quanto sul piano più locale dei territori: è da qui, dalle esigenze e dalle vocazioni che hanno in comune che occorrerebbe partire. Tenendo anche conto del fatto che i confini amministrativi non sempre corrispondono all'organizzazione spontanea delle persone, soprattutto in un mondo in cui ci si muove molto di più e anche più facilmente e l'incidenza dei flussi di pendolarismo sulla popolazione e sull'occupazione è in rapida crescita.

Compito degli amministratori è di elevare nel tempo la qualità e la capacità attrattiva del territorio, non solo funzionale a offrire il miglior benessere ai propri residenti e a incrementare i flussi turistici, ma anche decisiva nel favorire o meno l'insediamento dei fattori dello sviluppo, le imprese, il capitale umano, gli investimenti. L'attrattività di un territorio può rappresentare, in definitiva, un potente acceleratore dello sviluppo delle aree geografiche più competitive, così come può diventare, se declinata in senso negativo, un acceleratore del declino.

I ventilati scenari di aggregazione macroregionale avranno comunque bisogno di tempi lunghi nel non semplice percorso della loro eventuale concretizzazione. Nel frattempo, sarebbe auspicabile che, partendo dal basso, città e territori rilanciassero il loro attivismo condividendo problematiche, esigenze, vocazioni, aspirazioni. Lo scambio di idee, progetti, visioni e il rafforzamento delle relazioni rende possibile perseguire più efficacemente obiettivi comuni attraverso alleanze territoriali, strumenti di cooperazione e collaborazione orizzontali, strategie di sviluppo integrate.

### Riferimenti bibliografici

Barca F.

2009 *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale.

Di Giacinto V., Gomellini M., Micucci G., Pagnini M.

2014 *Mapping local productivity advantages in Italy: industrial districts, cities or both?*, in *Journal of Economic Geography*, v. 14, pp. 365-394.

ISTAT

2015a *I distretti industriali. Anno 2011*, 24 febbraio 2015, Roma.

2015b *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma.



Nel Rapporto sullo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite del 1990 si leggeva “... nessuno può garantire ad un uomo la felicità... ma il processo di sviluppo dovrebbe almeno creare una situazione in cui le persone, individualmente e collettivamente, siano in grado di sviluppare pienamente le proprie potenzialità ed avere una ragionevole probabilità di condurre una vita produttiva e creativa a misura di necessità ed interessi”.

Questa frase, scritta tanti anni fa, è ancora molto attuale perché testimonia che l’aspettativa dei cittadini nei confronti della politica è che produca effetti tangibili sul loro benessere.

Un passo avanti in questo senso si è realizzato negli ultimi mesi con l’inclusione, effettuata attraverso la riforma della legge di bilancio dello scorso agosto (L. 4 agosto 2016, n. 163), degli indicatori di benessere equo e sostenibile tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

Si tratta di una novità che ha un forte rilievo ideale, oltre che concreto. Nel senso che in tutti questi anni ovviamente le politiche hanno viaggiato in stretta connessione con le variabili economiche e sociali. Ciò che cambia con la legge dell’agosto scorso è che si dà valore al concetto di benessere unitariamente inteso. Si apre quindi a livello nazionale un nuovo percorso metodologico che sarebbe interessante perseguire anche a livello locale, nelle nostre regioni.

La definizione del benessere è assai complessa. Il benessere non è un ambito ben definito della realtà socio economica, ma è la risultante complessiva di tante componenti (dati e percezioni) che incidono sulla qualità della vita di tutti noi.

---

<sup>1</sup> Il presente contributo è stato redatto sulla traccia dell’intervento dell’Autrice al convegno di presentazione del *Rapporto economico e sociale 2016-17* dell’AUR, in data 18 gennaio 2017.

<sup>2</sup> Ricercatrice Agenzia Umbria Ricerche.

Affrontando l'argomento del benessere, occorre abbandonare il piano dell'analisi approfondita della realtà oggettiva, per spostarsi su un piano di sintesi delle molteplici dimensioni che compongono il benessere.

Le problematiche che accompagnano la definizione del benessere risiedono nel suo carattere multidimensionale fortemente e irrimediabilmente complesso, dove all'infinita degli aspetti potenzialmente da considerare, si contrappone una finitezza imposta dall'analisi statistica e della sinteticità richiesta dall'azione politica e dalle esigenze conoscitive dell'opinione pubblica. Quindi, è serio e gravoso compito degli studiosi quello di individuare indicatori e dimensioni da considerare.

Le tante indagini esistenti a livello internazionale, nazionale e locale testimoniano la complessità del compito e danno conto della ricchezza delle valutazioni possibili, data la complessità del fenomeno.

A livello nazionale da vari anni l'Istat realizza il Rapporto sul Benessere equo e sostenibile in Italia (BES) che rappresenta una fonte nazionale di riferimento per tutte le indagini di questo tipo. È peraltro costruito con un meccanismo che lo sottopone a continue modifiche ed integrazioni, grazie all'apporto di esperti ed al coinvolgimento dell'opinione pubblica. Gli ultimi dati sono usciti il 14 dicembre 2016<sup>3</sup>.

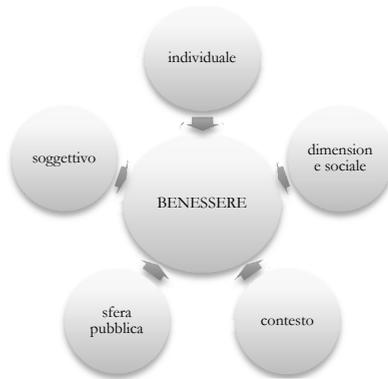
Utilizzando i dati dell'indagine BES e seguendo il *leitmotiv* della RES di quest'anno abbiamo effettuato un focus sulla realtà umbra nel suo sviluppo longitudinale, in comparazione con i dati delle regioni contermini, Toscana e Marche, ed in raffronto con la situazione media e del nord Italia. Per favorire una lettura complessiva e sintetica delle tante e complesse informazioni, si è tentato di addivenire ad un'ulteriore sintesi dei dati proposti dal BES individuando cinque *macrocategorie* che accorpino i dodici domini individuati dall'Istat<sup>4</sup>. Tali macrocategorie sono in realtà punti di osservazione del fenomeno del benessere.

Le macrocategorie individuate sono: il benessere individuale, quello derivante dalla dimensione collettiva, quello connesso al contesto, quello che origina dalle politiche pubbliche ed infine la valutazione soggettiva (fig. 1).

---

<sup>3</sup> “Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia”, quarta edizione, 14 dicembre 2016.

<sup>4</sup> Salute, Istruzione e formazione, Occupazione e Qualità del lavoro, Reddito e disuguaglianza e Condizioni minime economiche, Relazioni sociali, Soddisfazione della vita, Ambiente, Sicurezza, Paesaggio e patrimonio culturale, Politica e istituzioni, Ricerca e Innovazione, Qualità dei servizi.

**Fig. 1 - Macrotipologie del benessere**

Alla *sfera individuale* del benessere sono stati ricondotti diversi indici compositi dei domini del BES: la Salute, l'Istruzione e formazione, l'Occupazione e la Qualità del lavoro, il Reddito e disuguaglianza e le Condizioni minime economiche.

A colpo d'occhio (graf. 1) si nota subito che l'Umbria sembra eccellere nell'Istruzione, mentre gli aspetti vulnerabili sono quelli reddituali. Osserviamo quanto emerge dal confronto con le altre realtà. Rispetto alla media nazionale, l'Umbria ha dati complessivi superiori alla media italiana in tutti gli ambiti, eccetto per le Condizioni minime economiche. Ulteriori aspetti deboli sono quelli riguardanti il Reddito e la Qualità del lavoro.

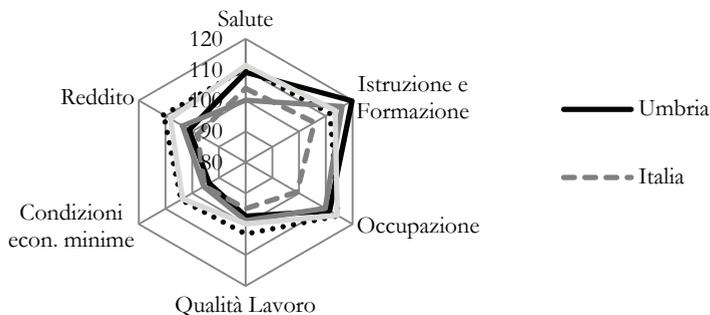
Per l'Istruzione e la formazione l'Umbria invece supera le altre regioni esaminate, ma anche il nord Italia.

Il profilo delle Marche si presenta, un po' come l'Umbria, maggiormente variegato, con alti e bassi: scende al di sotto della media nazionale per la Salute, si allinea all'Italia per le Condizioni economiche minime, supera il nord Italia per l'Istruzione.

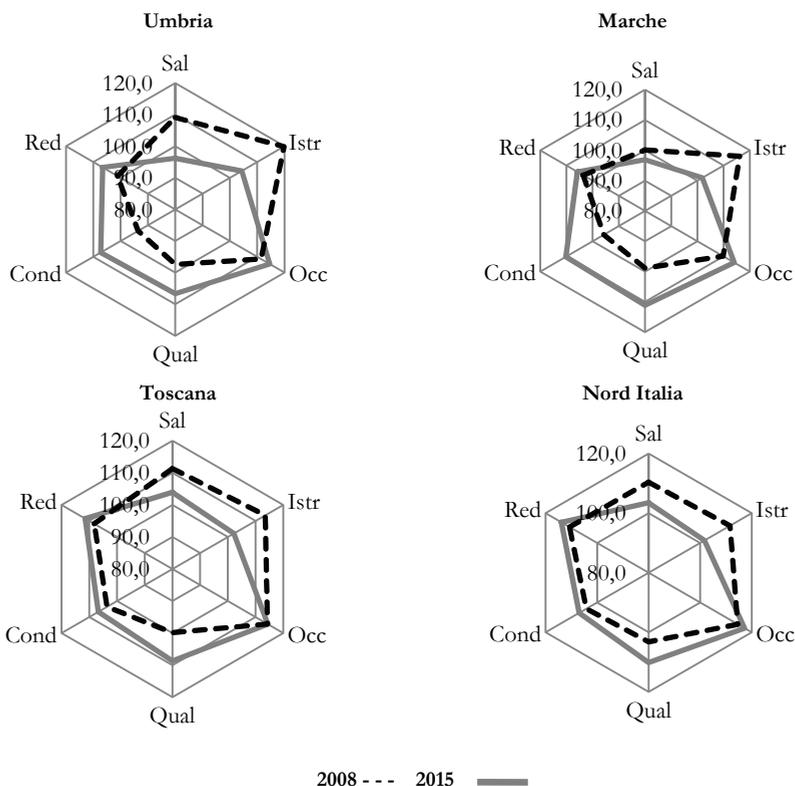
La situazione della Toscana appare invece maggiormente conforme a quella del nord Italia per tutti gli aspetti eccetto il Reddito e la Qualità del lavoro.

Il confronto con i dati al 2008 fa emergere che la crisi ha sostanzialmente differenziato l'assetto delle regioni esaminate (graf. 2). In generale in tutte le ripartizioni, a fronte di un miglioramento di Salute ed Istruzione, si ravvisa un netto peggioramento di Condizioni minime economiche e Qualità del lavoro.

**Graf. 1 - Indici afferenti alla sfera individuale**



**Graf. 2 - Confronto indici BES afferenti alla sfera individuale (2008 - 2015)**

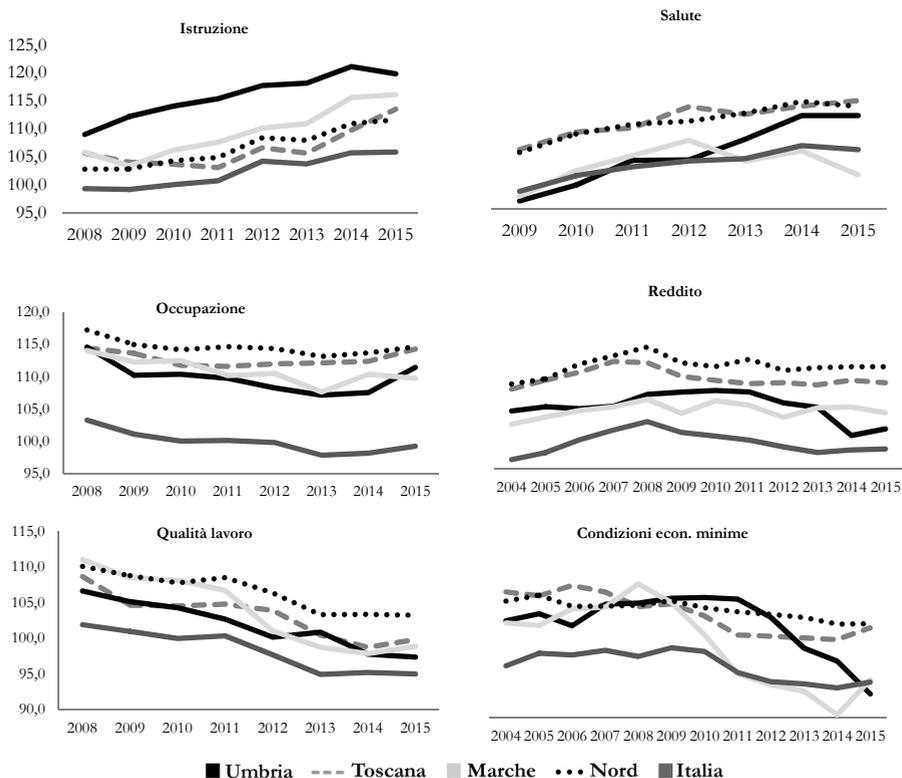


Nel grafico che segue (graf. 3) sono illustrati gli andamenti dei diversi indici afferenti al benessere individuale nel tempo. A colpo d'occhio si nota che Istruzione e Salute hanno un andamento tendenzialmente

crescente nel tempo. Per l'Istruzione l'Umbria occupa una posizione preminente per tutto il periodo esaminato, anche se nell'ultimo anno presenta una lieve flessione. Per quanto concerne la Salute, le Marche, in controtendenza con le altre regioni, a partire dall'anno 2013 mostrano un andamento discendente.

In senso opposto Qualità del lavoro e Condizioni minime economiche presentano dal 2008 un andamento decrescente, anche se nell'ultimo anno si notano segnali di ripresa nei vari ambiti territoriali esaminati, a cui però l'Umbria fa eccezione.

**Graf. 3 - Andamenti negli anni degli indici BES afferenti alla sfera individuale**



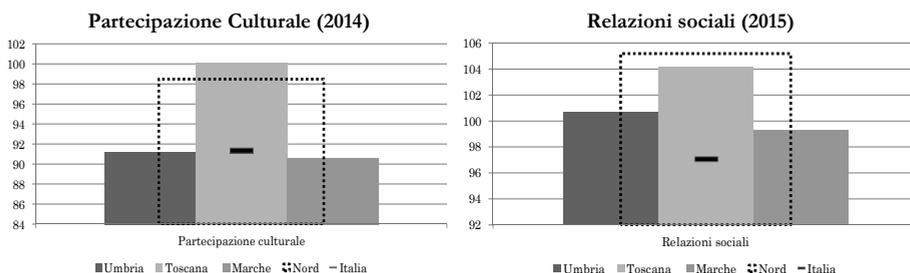
Per quanto riguarda l'Occupazione si segnala che nel 2015 si notano segnali positivi in tutti gli ambiti eccetto nelle Marche.

Per il Reddito invece l'Umbria, dopo il brusco crollo tra il 2012 ed il 2014, nell'ultimo anno presenta un andamento crescente, a differenza di Marche e Toscana, che mostrano un lieve calo.

Nel benessere che deriva dalla *dimensione sociale* sono stati compresi gli indici BES della Partecipazione culturale (la propensione a svolgere attività ricreative e culturali) e delle Relazioni sociali (rapporti e rete sociale).

In relazione alla Partecipazione culturale (graf. 4), l'Umbria, insieme alle Marche, si colloca lievemente al di sotto della media nazionale, quindi distante dalla Toscana e dalle regioni del nord. Diverso il posizionamento nelle Relazioni sociali dove invece l'Umbria è in posizione intermedia, seguita dalle Marche.

**Graf. 4 - Indici afferenti alla dimensione sociale**

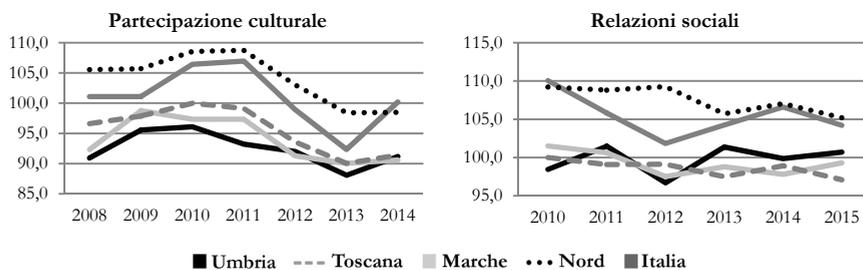


Nella Partecipazione culturale, dopo una notevole diminuzione degli anni 2012-13, si ha nel 2014 una lieve ripresa che però non riesce a raggiungere i livelli di partenza (graf. 5). L'Umbria per quasi tutto il periodo osservato è in posizione sottordinata, a differenza della Toscana che, in linea con le regioni del Nord, mantiene una posizione di preminenza. Dai dati parziali disponibili sembra potersi presumere comunque negli anni avvenire un miglioramento che dovrebbe riguardare anche le regioni osservate.

Nel caso delle Relazioni sociali, la Toscana procede con un certo parallelismo al nord Italia solo negli ultimi due anni. Marche e Umbria sono situate a distanza dalla Toscana e dal nord Italia e risultano appiattite alla media nazionale anche se con un andamento altalenante.

Occorre però sottolineare che il livello raggiunto nel 2015 dall'Umbria è superiore a quello di partenza, a differenza di quanto accade per le Marche, ma anche per la Toscana.

**Graf. 5 - Indici afferenti alla dimensione sociale**



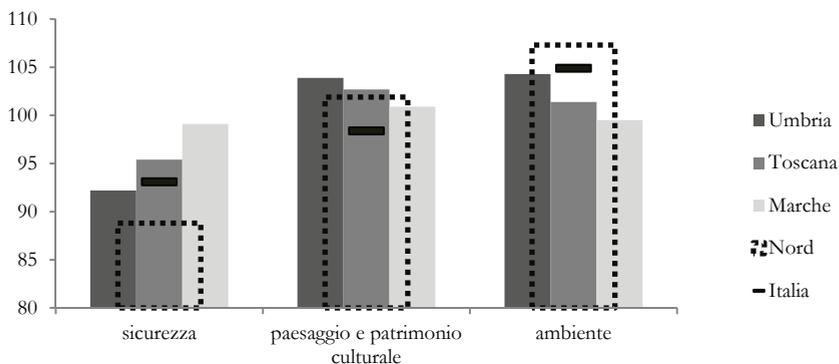
Nel benessere che deriva dal *contesto* sono stati compresi tre indici composti BES: Ambiente, Paesaggio e patrimonio culturale, Sicurezza. Si tratta di aspetti che hanno impatti molto diversi.

Non meraviglia innanzitutto vedere che l'Umbria occupa una posizione preminente per le bellezze del suo territorio, tanto da superare le altre due regioni, nell'ordine Toscana e Marche, e la media settentrionale (graf. 6).

Ordinamento similare si replica per l'Ambiente con la differenza però che le tre regioni si posizionano non solo sotto la media settentrionale ma anche sotto quella italiana, evidenziando quindi un gap che meriterebbe di essere colmato negli anni futuri.

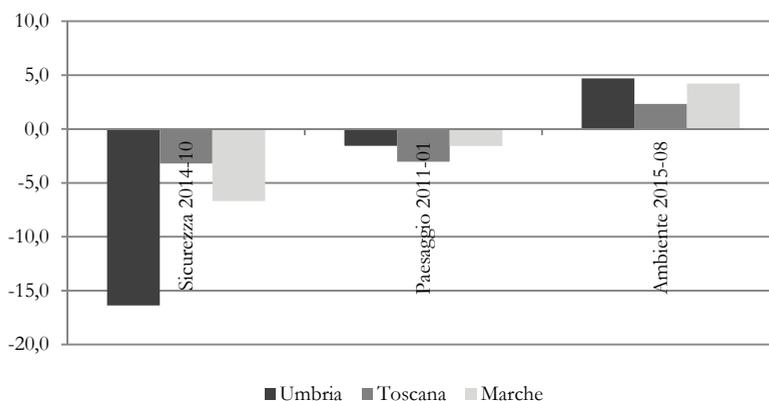
Il punto di caduta per la regione Umbria è rappresentato dal basso livello dell'indice della Sicurezza, per cui l'ordinamento delle regioni si inverte: l'Umbria è distante da Toscana e Marche.

**Graf. 6 - Indici composti afferenti al contesto (Sicurezza 2014, Paesaggio 2011, Ambiente 2015)**



La Sicurezza è l'ambito che ha registrato nel tempo un calo un po' in tutta Italia, ma tra le regioni spicca negativamente l'Umbria (graf. 7). Paesaggio ed Ambiente, fiori all'occhiello dei territori esaminati, hanno nel tempo un andamento divergente: il Paesaggio soggetto a deterioramento, mentre l'Ambiente è in miglioramento per politiche *ad hoc* di tutela.

**Graf. 7 - Variazione secca tra indici compositi BES relativi al contesto**



L'azione ed il contributo della *sfera pubblica* al benessere è altro fattore importante ai fini della qualità della vita<sup>5</sup>. I servizi offerti dal sistema di welfare e dal sistema pubblico in generale sono importanti nella determinazione del benessere delle persone, in quanto hanno il compito di rispondere alle esigenze dei cittadini e alleviarne i bisogni, offrendo anche soluzioni standardizzate sul larga scala.

Sono state ricomprese nel novero dell'azione pubblica i Servizi socio-sanitari e le Public utilities. A questi ambiti di osservazione è stata accostata la valutazione sul clima di fiducia verso le Istituzioni deputate a svolgere ruoli rappresentativi e decisionali in merito al bene comune (graf. 8).

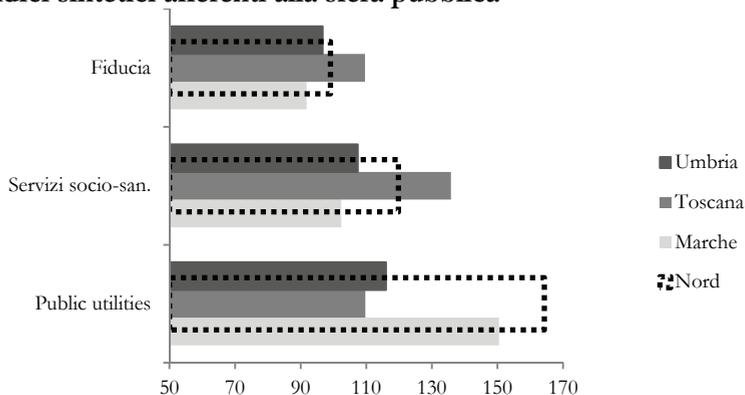
Per quanto riguarda le Public utilities (acqua, energia elettrica, metano e raccolta differenziata) a livello medio si riscontra un miglioramento

<sup>5</sup> Si sottolinea che l'ISTAT ha deciso di non computare per questi domini un indice composito; in mancanza, si è quindi provveduto a calcolare un dato sintetico ottenuto dalla media aritmetica dei singoli indicatori precedentemente omogeneizzati su base Italia=100.

nell'erogazione. Tra le regioni esaminate sono le Marche che risultano in posizione di favore rispetto alla media nazionale un po' in tutti gli ambiti. Per quanto concerne i Servizi socio-sanitari (servizi alla popolazione anziana e all'infanzia, mobilità, accesso ai servizi) possiamo dire che l'Umbria occupa una posizione intermedia tra Toscana e Marche.

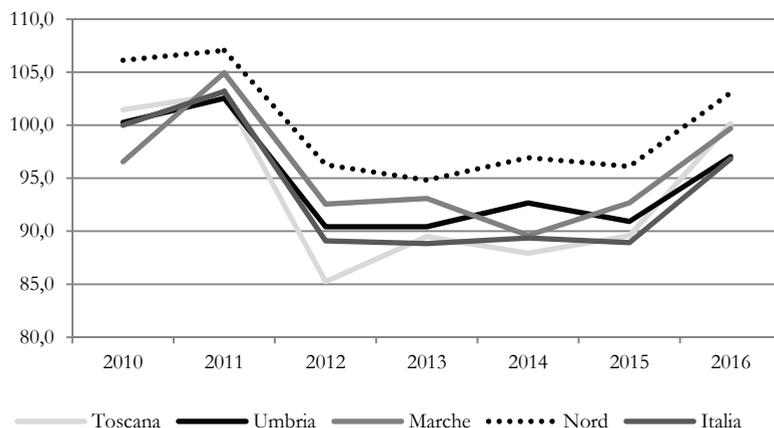
Per quanto concerne poi la fiducia riposta nelle Istituzioni rappresentative, si registra un clima di diffidenza generalizzata e trasversale, tanto da riportare valutazioni inferiori alla sufficienza (scala 0-10), fatta eccezione per l'apprezzamento verso le Forze dell'ordine e i Vigili del fuoco. In questo quadro spicca la Toscana che, pur mantenendosi nel comune *range* di valori che denunciano poca fiducia, supera la media italiana, al contrario dell'Umbria e soprattutto delle Marche.

**Graf. 8 - Indici sintetici afferenti alla sfera pubblica**



Altro fattore molto importante è rappresentato dal *benessere soggettivo*, ovvero dalla percezione del benessere da parte dei cittadini. La valutazione soggettiva non è solo il giudizio sulla situazione di fatto dell'oggi, ma coinvolge un raggio di azione molto più ampio: è il risultato dello sguardo al passato, della valutazione del presente e della visione prospettica del futuro. Ecco perché spesso la valutazione soggettiva è soggetta a variabilità. È un po' ciò che emerge da uno sguardo alle regioni esaminate. Proprio per questo è più interessante ed utile vedere l'andamento diacronico di questo indice (graf. 9).

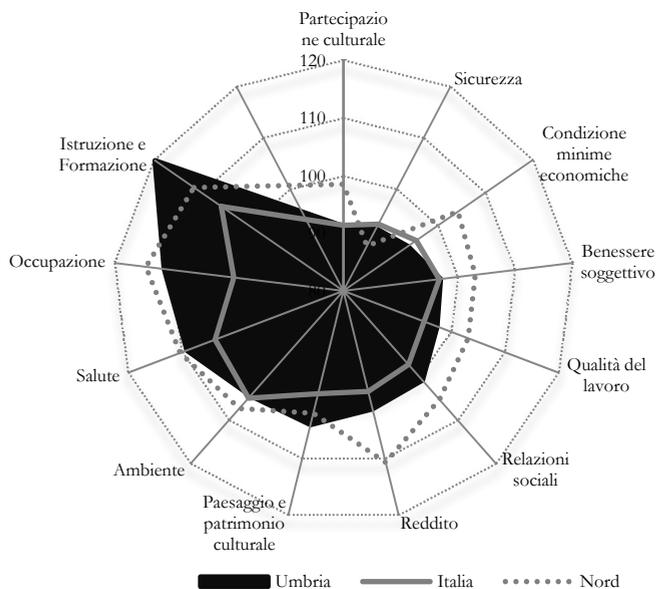
**Graf. 9 - Andamento 2010-2016 indicatore standardizzato BES del benessere soggettivo**



Dopo un trend positivo tra 2010 e 2011, si registra a livello generale un forte crollo che non subisce mutamenti di rilievo negli anni seguenti. Nel 2016, per la prima volta dopo 5 anni, si registra invece un miglioramento significativo, anche se non tale da riportarlo ai livelli pre-crisi. La quota di persone che esprime una soddisfazione elevata della propria vita nel complesso (corrispondente ad un punteggio tra 8 e 10) è pari al 41% (era 35,1% nel 2015), in Umbria al 41,2%, nelle Marche al 43,2% e nella Toscana al 43,5%. Il Nord mantiene livelli dell'indicatore stabilmente superiori a quelli del resto del Paese. La Toscana, sorprendentemente, registra negli anni valori al di sotto delle altre regioni e in alcuni anni anche della media nazionale. Sono le Marche ad avere un posizionamento generalmente migliore. L'Umbria ha una posizione intermedia, eccetto nel 2014 dove acquisisce momentaneamente posizione preminente, al contrario di quanto invece accade nel 2016.

A conclusione di questa sintetica rappresentazione dei principali indicatori del benessere, possiamo dire che i dati disponibili ci restituiscono un quadro in cui l'Umbria sembra collocarsi in posizione di medianità nell'ambito della classifica delle regioni, ma distante, insieme alle Marche, dalla Toscana. È la Toscana la regione che sembra avere un passo più veloce, in linea con le regioni settentrionali (graf. 10).

**Graf. 10 - Umbria: sintesi degli indicatori del benessere (ultimi dati disponibili)**



L'Umbria si colloca a cavallo della la linea mediana della classifica delle regioni, anche se però in due ambiti, Istruzione e Paesaggio, riesce a raggiungere posizioni di preminenza, superando la Toscana e il settentrione. Questi sono sicuramente due domini caratterizzanti per la regione, al di là della crisi. Sono però anche fattori strategici, in quanto possibili punti di partenza per una riflessione sull'Umbria futura. Gli aspetti invece per cui la regione si colloca al di sotto della media italiana sono: Condizioni minime economiche, Sicurezza, Ambiente e Partecipazione culturale. È importante anche sottolineare che nel 2015 il Benessere soggettivo mostra l'Umbria appena in linea con la media nazionale, dato che denota un clima in cerca di maggiori certezze. Migliorare gli aspetti vulnerabili è importante per far uscire l'Umbria dalla medianità in cui è confinata da anni, ma soprattutto per rispondere al bisogno dei cittadini di più alto livello di benessere.

## Riferimenti bibliografici

### Censis

- 2015 *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2015*, Franco Angeli, Roma.  
 2014 *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2014*, Franco Angeli, Roma.  
 2013 *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, Franco Angeli, Roma.

### Istat

- 2016 *Il Benessere Equo e Sostenibile 2016*, Istat, Roma.  
 2015 *Il Benessere Equo e Sostenibile 2015*, Istat, Roma.  
 2014 *Il Benessere Equo e Sostenibile 2014*, Istat, Roma.  
 2013 *Il Benessere Equo e Sostenibile 2013*, Istat, Roma.

### Sbilanciamoci

- 2012 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2011 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2010 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2010 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2009 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2009 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2008 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2008 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2007 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2007 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2006 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2006 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.  
 2004 *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS 2004 - Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.

### Sustainable Development Foundation

- 2009 *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Parigi.

### United Nations Development Programme (UNDP)

- 2015 *Human Development Report 2015 Work for Human Development* Washington DC, USA, 2015.  
 1990 *Human Development Report 2009 Work for Human Development* Washington DC, USA, 2009.

SOMMARIO • Dalla Terza Italia all'Italia centrata • I divergenti sentieri dello sviluppo • Limiti e opportunità dell'Italia centrata • Conclusioni

## Dalla Terza Italia all'Italia centrata

Gli studi sociologici sull'articolazione territoriale dello sviluppo italiano negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso evidenziavano le peculiarità della cosiddetta "Terza Italia", ossia un'area che, tagliando in diagonale il Paese da Nord Est fino al Centro (d'ora in poi area NEC), partiva dal Triveneto e giungeva in Umbria, comprendendo Toscana ed Emilia-Romagna (Bagnasco, 1977). In estrema sintesi, i tratti fondanti l'organizzazione sociale di questa parte d'Italia erano due: uno "sviluppo economico diffuso", come testimoniato dalla miriade di piccole imprese *labour intensive* che tenevano alto il tasso di occupazione, sebbene in cambio di condizioni lavorative in partenza negative (bassi salari, elevata incidenza del tempo di lavoro nella strutturazione della vita quotidiana, instabilità occupazionale dettata dalle contingenze di mercato a cui sono particolarmente soggette le piccole unità produttive, soprattutto quando operano a valle della catena del valore); e la capacità di compensare queste ultime condizioni grazie a una "progettazione politica dello sviluppo locale" che, fondata su un rapporto cooperativo tra famiglie, sindacati e un partito politico egemone (la DC nel Triveneto, il PCI in Emilia-Romagna e nel Centro Italia), riconosceva (nonostante le differenze non secondarie tra subcultura politica "bianca" e "rossa") il valore sociale del lavoro (Caciagli, 2014). In merito al secondo aspetto, infatti, le istituzioni pubbliche e politiche dotavano il territorio di istituzioni formative e servizi sociali che, ridistribuendo le risorse materiali e immateriali a vantaggio di operai, mezzadri e artigiani (e loro

---

<sup>1</sup> Ricercatore Agenzia Umbria Ricerche.

famiglie), contribuivano a far innalzare sia la qualità della vita delle comunità locali, sia la partecipazione alla sfera pubblica (Triglia, 1992).

Questo tipo di organizzazione sociale è stata attraversata da profondi cambiamenti a partire dagli anni Novanta, quando la terziarizzazione economica (Reyneri, 2011), associata all'intensificazione della globalizzazione (Scott, 2001) e alla successiva "rivoluzione digitale" (Castells, 2014), ha rimescolato le carte, dando vita a nuove geometrie socioeconomiche e politiche tra le società locali italiane.

Da un lato è progressivamente cresciuto il divario del Sud Italia rispetto al resto del Paese, al punto che la marginalizzazione del Mezzogiorno su scala europea ha reso l'emigrazione dei giovani verso il Nord del mondo un dato strutturale (Svimez, 2015); dall'altro lato l'Italia settentrionale sembra essersi ricompattata (Bagnasco, 2009) in un'unica "piattaforma territoriale" (Bonomi, 2013), capace di interagire, ed identificarsi, come un unico nodo nella rete economica mondiale.

L'ultima decade ha reso più evidente la presenza di problematiche comuni a tutte le società locali settentrionali, rendendo meno netta la differenza tra Nord Ovest e Nord Est.

Quest'ultimo fenomeno dipende dal fatto che lo scenario economico post-industriale richiede oggi l'incontro tra la flessibilità della piccola impresa (e della società) del Nord Est e l'innovazione tecnologica a cui è più orientato il contesto produttivo e culturale del Nord Ovest (e in parte del Friuli), storicamente caratterizzato dalla grande industria.

In sintesi, i processi appena menzionati hanno reso più eterogenea del passato la Terza Italia (Montesperelli, Acciarri, 2013), costituendo il terreno su cui sta emergendo il tentativo istituzionale di Marche, Umbria e Toscana di formare a loro volta un'unica organizzazione sociale: l'Italia mediana o centrata (Rossi, 2016).

Ovviamente, l'Italia centrata non può ridursi a una mera costruzione dall'alto, prodotta da un'improbabile ingegneria sociale. Piuttosto questo tentativo deve essere inteso come disegno istituzionale capace di plasmare processi socioeconomici che effettivamente vanno in questa direzione, contrastando con ragionevolezza dinamiche centrifughe, non di rado volte alla frammentazione.

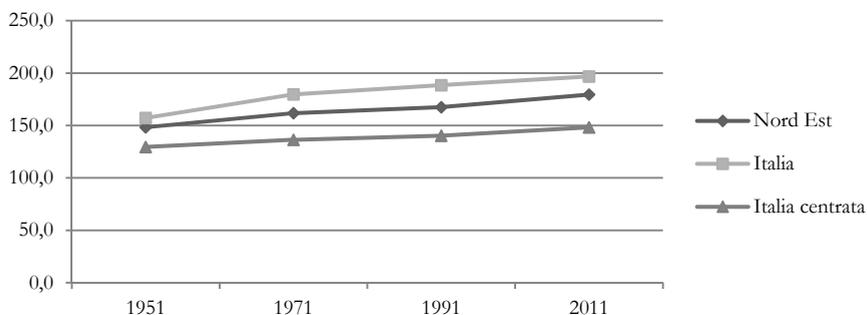
## I divergenti sentieri dello sviluppo

Per comprendere entro che limiti sia possibile parlare oggi di Italia centrata, è utile ragionare su quello che sembra essere stata la radice sociale dei due tratti caratterizzanti la Terza Italia (par. 1). Essa è rappresentata da una peculiare “organizzazione spaziale della società”, consistente nell’elevata dispersione della popolazione nelle campagne, dovuta all’affermazione della mezzadria, e nella contemporanea presenza di centri urbani di media dimensione, che nel Trecento avevano dato avvio al capitalismo moderno (Bagnasco, 1988; Arrighi, 2003).

In altre parole, lo sviluppo dell’area NEC si è fondato su un particolare rapporto tra campagna e città, ancora riscontrabile all’indomani della conclusione della seconda guerra mondiale, quando l’Italia ha intrapreso in maniera definitiva la strada che l’ha portata ad essere una società compiutamente industriale.

Guardando ai dati censuari forniti dall’Istat, dal 1951 al 2011 l’aumento della densità demografica - indicatore sia di urbanizzazione sia di incremento del benessere materiale dovuto all’affermazione dell’industria - in questa parte del Paese è risultato più debole di quanto rilevato su scala nazionale. Non solo, se si guarda al dato aggregato di Umbria, Toscana e Marche, possiamo ricavare che l’urbanizzazione sia stata più “dolce” (e l’industrializzazione più lenta) in questa zona che nelle altre regioni della Terza Italia, corrispondenti al Nord Est (graf. 1).

**Graf. 1 - La densità demografica dal 1951 al 2011. Comparazione tra Italia centrata, Nord Est e dato nazionale**



Fonte: elaborazioni dell’autore sui dati Istat del Censimento Generale della Popolazione, edizioni 1951, 1971, 1991, 2011

Nel secondo dopoguerra, il Nord Est partiva da un contesto rurale simile a quello di Umbria, Marche e Toscana, ma ha conosciuto in seguito uno sviluppo manifatturiero più intenso, beneficiando anche della minore distanza dal triangolo industriale del Paese (Milano-Torino-Genova).

Diversamente, in Umbria, Marche e Toscana, al di là delle loro differenze non secondarie, la campagna si è industrializzata secondo una dinamica che ha fatto crescere la dimensione dei centri più piccoli (a metà del Novecento con poche migliaia di abitanti), senza comportare quel processo di concentrazione in città medio-grandi, come invece è avvenuto nel Nord Italia complessivamente inteso, e per motivi opposti al Sud.

Questo fenomeno è dipeso da molteplici fattori, non da ultimo la specifica morfologia del territorio: la mezzadria, attività che ha resistito per ben sette secoli (Anselmi, 1990), è stata praticata in un territorio prevalentemente collinare anziché pianeggiante come quello di una parte considerevole del Nord Est.

Negli anni del boom economico, dovuto all'industrializzazione post-bellica, quando le pressioni a scappare dalla campagna non erano così impellenti come per i braccianti ed i contadini poveri, la famiglia estesa rurale, nelle sue diverse forme, permetteva ai più giovani l'elaborazione di progetti di mobilità geografica e sociale sostenibili<sup>2</sup>. Ciò era possibile perché questo tipo di famiglia poteva assumere uno o più dei tre seguenti ruoli: era il luogo in cui tornare periodicamente in modo da non rompere totalmente i legami sociali con la campagna, nel caso di assunzione in maniera stabile nell'industria cittadina; era unità di produzione da non abbandonare necessariamente in modo da avviare - sulla base delle esperienze professionali cittadine - un progetto lavorativo e imprenditoriale fondato sull'innovazione della produzione agricola; era rifugio economico nel caso di fallimenti, rallentamenti o impossibilità di una piena integrazione sociale ed economica nel nuovo ordine industriale/urbano.

I primi due sentieri di sviluppo hanno caratterizzato in particolare il Nord Italia. È qui che oggi non solo l'assetto industriale continua ad

---

<sup>2</sup> Le caratteristiche comuni di tali progetti erano sostanzialmente due: avere redditi più alti e soprattutto continui, data l'elevata sottoccupazione agricola; assumere parte dello stile di vita urbano, affrancandosi - almeno in parte - da una serie di vincoli comunitari, spesso di natura "cettuale", e familiari.

essere più robusto, ma anche la “nuova azienda contadina”(van der Ploeg, 2015) si mostra più ricettiva alle opportunità provenienti dall’espansione di quel segmento di mercato costituito dai beni agro-alimentari di qualità (Scott, *op.cit.*).

Al contrario, in Umbria, Marche e Toscana la più lenta urbanizzazione e industrializzazione hanno reso meno netta la bipartizione tra una più ampia classe operaia industriale “urbana” (o residente nella campagna in via di urbanizzazione come nel Nord Est) e la piccola borghesia rurale, operante in aziende agricole in via di modernizzazione grazie all’incremento di produttività offerto dall’industria con la meccanizzazione.

In sintesi, l’Italia mediana o centrata ha seguito un sentiero di sviluppo divergente da quello del Nord Est.

Tale divergenza emerge nitidamente se guardiamo alle trasformazioni dell’agricoltura nell’arco temporale qui considerato.

Dal 1951 al 2011 l’Italia ha perso circa 7 milioni di occupati in agricoltura, di cui 3 milioni lavoravano come coadiuvanti. Nello stesso periodo in Umbria, Marche e Toscana l’occupazione agricola si è contratta di 1,3 milioni unità, di cui ben la metà era costituita da questa figura lavorativa.

Ciò è dipeso dal fatto che negli anni Cinquanta l’azienda agricola del Centro Italia faceva scarso ricorso a forza lavoro operaia, mentre il numero di coadiuvanti familiari era relativamente alto: questi ultimi ammontavano a un valore pari al doppio dei lavoratori autonomi, spesso mezzadri.

Questo rapporto costituisce un indizio sulla specifica configurazione e particolare ampiezza dell’unità produttiva agricola delle nostre regioni, anche rispetto al Nord Est, dove la presenza di forza lavoro rurale “stagnante”, eccedente, era minore perché una parte dei giovani delle campagne riusciva più facilmente a trovare un lavoro stabile in fabbrica.

In Umbria, Marche e Toscana una componente considerevole di donne e giovani coadiuvanti erano una sorta di “semi-proletari”, che componevano il più ampio esercito di “metalmezzadri” (Paci, 1982).

Molti coadiuvanti hanno costituito forza lavoro elastica, utile alle imprese manifatturiere locali, piuttosto che essere modernizzatori della loro azienda agricola familiare. Quest’ultima costituiva per molti di loro solo la fonte dell’integrazione del reddito industriale, la cui necessità diveniva

palese nei momenti di disoccupazione o di maggiore discontinuità lavorativa in fabbrica.

Questo meccanismo, se ha fatto prosperare la manifattura locale, non ha di certo favorito l'innovazione del settore agricolo in quanto tale, come mostra il crollo verticale del numero di coadiuvanti agricoli già nel 1971, in particolare se queste figure sono rapportate a coloro che conducevano l'azienda contadina in qualità di lavoratori autonomi. Anche in questo caso il fenomeno si mostra più marcato nell'Italia centrata che nel Nord Est (tab. 1).

**Tab. 1 - Numero di coadiuvanti agricoli ogni 100 lavoratori autonomi in agricoltura dal 1951 al 2011. Comparazione tra Italia centrata, Nord Est e dato nazionale (dati aggregati per area)**

|                 | 1951  | 1971 | 1991 | 2011 |
|-----------------|-------|------|------|------|
| Nord Est        | 150,6 | 28,8 | 18,6 | 37,9 |
| Italia          | 121,1 | 28,0 | 14,5 | 24,4 |
| Italia centrata | 206,8 | 39,3 | 12,8 | 24,3 |

Fonte: elaborazioni dell'autore sui dati Istat del Censimento Generale della Popolazione, edizioni 1951, 1971, 1991, 2011

Col consolidamento della società industriale prima e di quella post-industriale poi, si è assistito a un cambiamento così profondo che nel Nord-Est (e simile è il dato del Nord Ovest nel 2011) la presenza di coadiuvanti in agricoltura in questi ultimi anni è maggiore di quanto rilevato nell'Italia centrata: stando ai dati dell'ultimo censimento della popolazione, nel Settentrione circa il 10% dei lavoratori agricoli risulta essere costituito da coadiuvanti, mentre questo valore si ferma al 6,5% nella nostra zona.

La maggiore vivacità dell'azienda agricola settentrionale fa il paio con il più solido sviluppo dell'industria, e la sua capacità di innovarsi oggi grazie al ricorso a servizi ad alto valore aggiunto.

Nel Centro Italia l'impresa manifatturiera ha assunto, invece, una forma tendenzialmente più tradizionale, caratterizzandosi per la sua collocazione periferica nelle filiere produttive.

Ciò non ha costituito un problema per lo sviluppo della nostra area, almeno fino a quando lo scenario post-industriale non si è affermato.

Infatti, la piccola impresa manifatturiera del Centro Italia ha saputo soddisfare in maniera efficace i bisogni della società industriale; non solo,

è stata anche particolarmente ricettiva ai cambiamenti degli anni Settanta-Ottanta quando la grande fabbrica è andata in crisi (Bagnasco, 2012). Non a caso sono stati questi gli anni in cui Toscana, Marche e Umbria hanno accresciuto il proprio benessere grazie all'azienda flessibile (Piore, Sabel, 1984) e a un modello sociale improntato a trasferire parte del *surplus* prodotto dall'industria nell'organizzazione di una solida offerta di servizi pubblici (Bagnasco, 1988, *op. cit.*).

Il settore pubblico riusciva in quegli anni ad assorbire la forza lavoro più istruita, assecondando le aspirazioni di mobilità sociale dei giovani di estrazione operaia e piccolo borghese.

La quadratura del cerchio del modello sociale era data, dunque, dall'assorbimento di forza lavoro manuale nella piccola impresa manifatturiera; mentre il terziario, per lo più pubblico, rappresentava il bacino occupazionale preferenziale dei laureati, di cui una parte crescente cominciava ad essere formata sempre più da donne.

### **Limiti e opportunità dell'Italia centrata**

Con la terziarizzazione post-industriale, questo modello è andato in crisi per l'incapacità di settore pubblico e piccola impresa manifatturiera di assicurare un buon livello di inclusione sociale.

Ciò è presto spiegato: nello scenario attuale, laddove il tessuto industriale è più solido e capace di innovazione, la forza lavoro operaia trova occupazioni tendenzialmente meglio remunerate rispetto a quella dei servizi a basso valore aggiunto (bar, ristoranti, commercio al dettaglio, etc.), non a caso spesso rivolti ai soggetti sociali più marginali (giovani e donne a bassa istruzione, e soprattutto stranieri). Inoltre, va considerato che un apparato industriale avanzato favorisce oggi lo sviluppo del terziario qualificato (credito, finanza, ricerca e sviluppo, consulenza organizzativa, marketing, etc.), con quest'ultimo che così allarga il bacino occupazionale della forza lavoro più scolarizzata.

All'opposto, nelle società locali in cui non si produce questo circolo virtuoso tra industria e terziario, la polarizzazione sociale, a cui già tende la società post-industriale e neoliberale (Gallino, 2013), si mostra più marcata. In tal caso, e soprattutto per la forza lavoro meno scolarizzata, aumentano sia la disoccupazione sia la sottoccupazione nei cosiddetti *bad*

*jobs* (nei servizi poco qualificati, ma anche nelle costruzioni e in agricoltura); contemporaneamente tra i più istruiti si accentua la competizione, oltre che la frammentazione per tipo di condizione lavorativa (dipendenti stabili, precari, autonomi con pochi committenti, etc.).

Infatti, il bacino occupazionale quasi esclusivo per costoro è rappresentato dal “settore pubblico allargato”, ossia dalle organizzazioni pubbliche e da tutte le aziende a cui le prime esternalizzano servizi: terzo settore, studi di consulenza aziendale, agenzie professionali che sono remunerate tramite finanziamenti pubblici di varia natura (si pensi ai fondi strutturali).

In poche parole, l'articolazione territoriale dello sviluppo post-industriale dipende dal modo in cui la terziarizzazione ha preso forma.

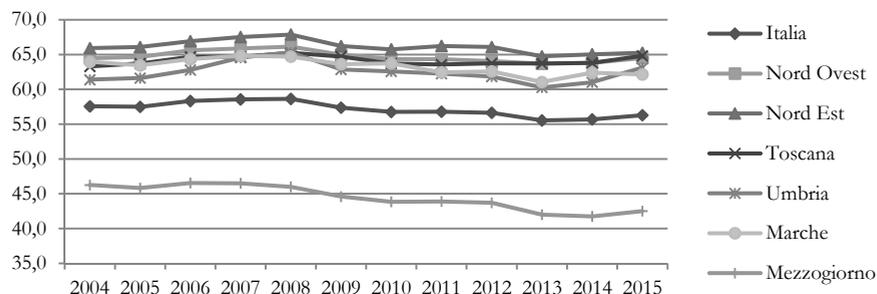
Nonostante la crisi prolungata abbia colpito in misura considerevole anche il Settentrione, è l'economia meridionale ad aver subito i peggiori danni, allontanandosi dai livelli medi di sviluppo del nostro Paese (Parziale, 2012).

Ad esempio, se volgiamo lo sguardo ai dati dell'ultimo decennio circa, notiamo il crollo occupazionale nel Sud Italia. Al contrario, nonostante sia in affanno, il Nord mantiene tutto sommato i livelli di partenza, sebbene spesso ciò sia dovuto alla sostituzione di lavoro stabile con impieghi instabili e meno remunerativi. Ancora più interessante è la convergenza di Umbria e Toscana, un po' meno delle Marche, su livelli simili a quelli del Nord Ovest e del Nord Est (graf. 2).

Se da un lato, ciò mostra come l'Italia centrata si caratterizzi ancora per un certo orientamento all'inclusione lavorativa; dall'altro lato questo dato non deve essere sopravvalutato. Infatti, l'assenza di un assetto produttivo robusto come quello del Nord sta dando vita a un modello di regolazione post-industriale incentrato su una terziarizzazione poco radicata nel mondo della produzione.

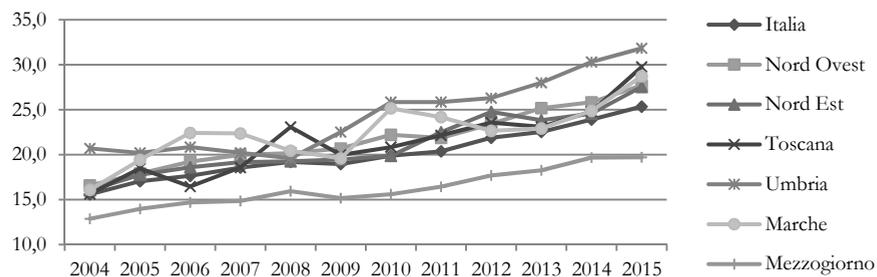
In estrema sintesi, il combinato disposto di buon investimento nelle politiche sociali ed educative e persistenza di un tessuto produttivo debole, colloca l'Italia centrata in alto per percentuale di giovani laureati (graf. 3), ma al tempo stesso in posizione meno favorevole per capacità di assicurare l'inclusione sociale a tutti. Infatti, la popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale è cresciuta in maniera considerevole, con l'Umbria che ha raggiunto addirittura il dato nazionale (graf. 4).

**Graf. 2 - Il tasso occupazionale dal 2004 al 2015. Comparazione tra le tre regioni dell'Italia centrata e le diverse aree geografiche**



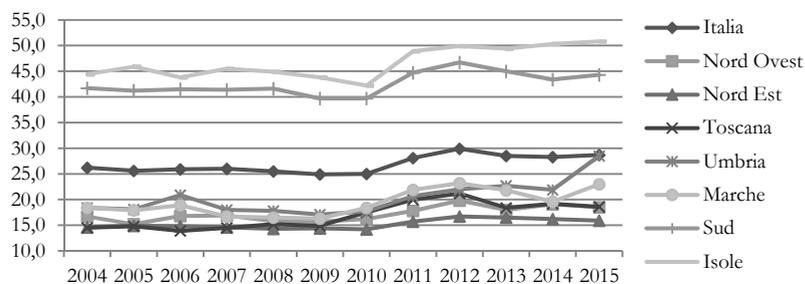
Fonte: Istat, dati RCFL

**Graf. 3 - Il tasso di giovani laureati di 30-34 anni dal 2004 al 2015. Comparazione tra le tre regioni dell'Italia centrata e le diverse aree geografiche**



Fonte: Istat-Dps

**Graf. 4 - Percentuale di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale dal 2004 al 2015. Comparazione tra le tre regioni dell'Italia centrata e le diverse aree geografiche**



Fonte: Eurostat

L'ultimo grafico restituisce così un quadro più preoccupante, che in particolare conferma la contrazione del welfare umbro e segnala indirettamente la crescita delle diseguaglianze in questa regione (Parziale, 2015).

Lo stesso discorso vale per le Marche, il cui tasso di giovani laureati è tornato a crescere negli ultimi anni, mentre il livello di esclusione sociale si tiene alto, anche se non si pone sui livelli umbri.

Sul grado di coesione sociale, dunque, le tre regioni divergono, con la Toscana che mostra un profilo più simile al Nord Italia, per via di un'economia più solida e al tempo stesso capace di sfruttare meglio la natura urbana dell'economia post-industriale, data la presenza di Firenze. In assenza di queste caratteristiche, le Marche e soprattutto l'Umbria si caratterizzano per un'organizzazione sociale contraddittoria: da un lato troviamo un ceto medio, in affanno ma che continua a investire in educazione e a mostrarsi più adeguato alla società della conoscenza; dall'altro lato scopriamo come una quota considerevole della società sia esclusa e povera. Si tratta di quella parte della popolazione formata da operai industriali a basso reddito, cassaintegrati, nuovi lavoratori nei servizi poco qualificati. Stranieri, donne e giovani a bassa scolarizzazione costituiscono, insieme a molti uomini over 55, i soggetti più facilmente a rischio di esclusione sociale.

## **Conclusioni**

Al momento non è ancora possibile parlare in maniera compiuta di un modello sociale di Italia centrata, in quanto le differenze interregionali non sono così secondarie. Innanzitutto, è evidente la maggiore solidità economica della Toscana, regione più simile a quelle settentrionali: l'organizzazione sociale toscana è meglio attrezzata allo scenario socioeconomico attuale, perché riesce a fare leva su un assetto industriale più avanzato che a sua volta alimenta il terziario qualificato (servizi alle imprese, credito, etc.); mentre le Marche continuano ad essere specializzate nella manifattura, anche tradizionale e sottocapitalizzata. Infine, c'è l'Umbria, regione interna poco collegata sia con la dorsale tirrenica sia con quella adriatica: il tessuto produttivo di questa regione è più debole di quello toscano e marchigiano, e le differenze si sono acuite con la crisi economica dell'ultimo decennio durante il quale il livello di

esclusione sociale è cresciuto in misura maggiore di quanto avvenuto nelle altre due regioni (2007-2017). L'Umbria sembra attraversata da un processo di deindustrializzazione dovuto sia alla sua particolare dipendenza dal ciclo economico nazionale, sia alla scarsa innovazione del settore secondario.

Tenuto conto delle differenze tra le tre regioni, è possibile comunque rintracciare una base comune.

Infatti, il “meridione dell'area NEC” si contraddistingue per tre caratteristiche peculiari, quali: 1) la dotazione di un patrimonio storico-artistico e paesaggistico chiaramente identificabile (su scala oramai internazionale) e attrattivo; 2) la volontà degli attori politici e soprattutto economici di costruire un modello produttivo capace di valorizzare il suddetto patrimonio, attraverso la ricerca di sinergie tra manifattura di qualità, rigenerazione agricola e ambientale, turismo e innovazione digitale dei servizi: Bonomi e De Rita (2014) a questo proposito parlano di tentata costruzione di un modello produttivo improntato alla *green economy*, anche per l'impossibilità del Centro Italia di puntare sulla media e grande impresa industriale, come invece possono fare regioni economicamente più robuste, in particolare l'Emilia-Romagna ed il Veneto; 3) lo storico investimento delle istituzioni locali nelle politiche sociali ed educative che hanno accompagnato le dinamiche di sviluppo di quest'area. L'investimento nel welfare educativo (Parziale, 2015, *op.cit.*) è stato possibile grazie al circolo virtuoso tra buona dotazione di capitale sociale (Cartocci, 2007) ed efficacia amministrativa (Putnam, 1993).

La subcultura politica progressista dei decenni passati, emergente dall'incontro tra mezzadria, capitalismo e modernizzazione politica, e dalle connesse lotte sociali dei primi cinquant'anni del Novecento, ha prodotto le precondizioni per legare oggi patrimonio paesaggistico, *green economy*, welfare educativo. Si tratta di una ricetta economica compatibile con l'organizzazione sociale di questa area, meno applicabile alla restante parte della Terza Italia, cioè il Nord Est, che ha seguito un sentiero di sviluppo differente.

Tuttavia, questa ricetta va meglio definita, avendo al suo interno anche ingredienti nocivi. Fuori di metafora, il sentiero di sviluppo dell'Italia centrata mostra qualche problema di fondo, derivante dallo specifico modo in cui questa parte del Paese è approdata al post-industrialismo.

Ad esempio, la presenza di un rapporto equilibrato tra città e campagna da una parte può costituire un punto di forza per lo sviluppo economico; ma dall'altra parte tale equilibrio rappresenta la cartina di tornasole dell'assenza di "città-metropolitane", con l'eccezione di Firenze.

Lo sviluppo diffuso in questa parte del Paese non ha favorito la formazione di poli urbani, il luogo ideale in cui alimentare un'economia della conoscenza, orientata all'innovazione sociale (Ramella, 2012).

Ancora più importante è stato il mancato legame tra espansione del terziario e innovazione dell'industria.

Partendo dalle differenze tra Umbria, Toscana e Marche, varrebbe la pena interrogarsi proprio su questo aspetto.

La sensazione è che il passaggio al post-industrialismo sia stato concepito come mera sostituzione dell'industria col terziario, e non nella loro combinazione.

Operatori economici e politici hanno forse guardato alla società dei servizi adottando una prospettiva di corto respiro, troppo incentrato sulla classe media.

Se si vuole perseguire la costruzione di un modello di sviluppo interregionale, che unisca Umbria, Toscana e Marche, varrebbe la pena partire dalla progressiva esclusione sociale di tanti lavoratori manuali. Essa sta mettendo in crisi quello che è stato a lungo il tratto più importante di queste tre regioni, e cioè la capacità di tradurre l'economia capitalistica nella formazione di una società fondata su coesione ed eguaglianza.

L'attuale modello di sviluppo sembra penalizzare proprio quelle che erano un tempo le figure sociali di riferimento dell'organizzazione politica, economica e culturale di questa parte del Paese. La sfida sta nel decidere se queste figure sono solo un residuo del passato, da accompagnare alla porta in nome di un progresso tecnologico che automaticamente avvolgerà tutti; o se invece il loro malessere segnala non solo una promessa di benessere tradita, ma soprattutto la mortificazione dell'identità storica di una intera società.

Il post-industrialismo è foriero di diseguaglianze crescenti, per far fronte alle quali serve una politica innovativa e volta alla redistribuzione. Evidentemente ciò può avvenire legando meglio la terziarizzazione al mondo della produzione a cui appartengono artigiani, operai, agricoltori. Si tratta di una sfida che dovrebbe portare il progetto dell'Italia centrata oltre il perimetro della mera amministrazione dell'esistente.

## Riferimenti bibliografici

Anselmi S.

1990 *Mezzadri e mezzadrie nell'Italia centrale*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea, vol. II, Uomini e classi sociali*, Marsilio Editore, Venezia, pp. 201-259.

Arrighi G.

2003 *Il lungo XX secolo. Denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Il Saggiatore, Milano [or. 1994, *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, Verso, London].

Bagnasco A.

2012 *Taccuino sociologico*, Editori Laterza, Bari.

2009 *Il Nord: una città-regione globale?*, in "Stato e mercato", 2, pp. 163-186.

1988 *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.

1977 *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.

Bonomi A.

2013 *Il Capitalismo in-finito. Indagini sui territori della crisi*, Einaudi, Torino.

Bonomi A. - De Rita G.

2014 *Dialogo sull'Italia. L'eclissi della società di mezzo*, Apogeo, Milano.

Caciagli M.

2014 *Le regioni rosse nell'Europa continentale*, in "Cambio", 8, pp. 35-46.

Cartocci R.

2007 *Mappe del tesoro: atlante del capitale sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Castells M.

2014 *La nascita della società in rete*, Egea, Milano [ed. or. 1996, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I., Blackwell, Cambridge, MA; Oxford, UK].

Gallino L.

2013 *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.

Montesperelli P. - Acciarri M.

2013 *Il mutamento sociale nell'articolazione dello sviluppo italiano*, in AA.VV., *L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione due. Rapporto Economico e Sociale 2012-2013*, AUR, Perugia, pp. 511-570.

- Paci M.  
1982 *La struttura sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Parziale F.  
2015 *Welfare educativo tra inclusione ed esclusione sociale*, in “AUR&S”, 11-12, pp. 169-201.  
2012 *Mezzogiorno alla deriva. Regionalizzazione europea e declino del Paese*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, 4, pp. 949-986.
- Piore M. - Sabel C.F.  
1984 *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, Basic books, New York.
- Putnam R.  
1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano [or. 1993, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton NY].
- Ramella F.  
2012 *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Reyneri E.  
2011 *Sociologia del mercato del lavoro*, vol. II, il Mulino, Bologna.
- Rossi E.  
2016 *L'Italia centrata. Ripensare la geometria dei territori*, Quodlibet, Macerata.
- Scott J.  
2001 *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Svimez  
2015 *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C.  
1992 *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Jan Douwe van der Ploeg  
2015 *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma [ed.or. 2008, *the New Peasantries. Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan, London-Sterling].

SOMMARIO • Patrimonio culturale e identità collettive • I sistemi museali regionali • L'offerta culturale • La partecipazione dei cittadini al sistema culturale

### Patrimonio culturale e identità collettive

Nell'affrontare un'analisi comparativa dei sistemi culturali di Toscana, Umbria e Marche, ci siamo domandati se e in che misura le relative politiche siano in grado di influenzare la domanda e le forme di consumo culturale dei cittadini.

Ampia letteratura è stata dedicata a comprovare la correlazione esistente tra la presenza di condizioni “ambientali” favorevoli (una buona offerta culturale, politiche culturali che incentivino la fruizione culturale, un alto livello di domanda di consumi culturali, la presenza di un elevato capitale culturale e di alti livelli di istruzione), la propensione al consumo culturale e l'ampliamento del paniere delle opportunità, individuali e collettive (si pensi all'incidenza della partecipazione culturale sulle relazioni sociali ed economiche)<sup>2</sup>.

La convinzione di uno stretto legame tra politiche culturali e progresso civile della società, del resto, è evidente già nei primi statuti regionali, in cui i primi costituenti affermano a chiare lettere la volontà di ritagliare per le nascenti istituzioni un ruolo attivo di agenti di politica culturale. La nascita delle regioni, non dimentichiamolo, coincide con una fase di profonda trasformazione della società italiana. Un momento caratterizzato dall'affermazione dei nuovi mass-media, da un accesso

---

<sup>1</sup> Ricercatore Agenzia Umbria Ricerche.

<sup>2</sup> Si tratta di una vasta letteratura che prende le mosse dall'evoluzione del pensiero utilitarista contemporaneo iniziata da Sen e altri alla metà degli anni '80 del secolo scorso (A. Sen, B. Williams, *Utilitarismo e oltre*, Milano, Il Saggiatore, 1984), sviluppata e sistematizzata poi dallo stesso Sen in *Lo sviluppo è libertà* (1999) nel concetto di “capability approach”, ripreso in Italia, a proposito del legame tra consumi culturali e benessere individuale e collettivo, da Sciolla, Santagata, Sacco e altri.

sempre più generalizzato all'istruzione, dal rilievo assunto dalle problematiche connesse alla "qualità della vita". Un insieme di condizioni che diede luogo ad una domanda e un'offerta culturale più articolate, e all'adozione, da parte degli operatori culturali, di una dimensione organizzativa di tipo industriale.

L'istituzione delle Regioni, su tale sfondo, fornì l'occasione per un vivace dibattito sull'organizzazione culturale del paese, sul ruolo dell'intervento pubblico e sul possibile ruolo delle stesse regioni nel campo della politica culturale. Le osservazioni sul decreto delegato in materia di biblioteche e musei degli enti locali fatte dalle Regioni in occasione del trasferimento delle funzioni, rivelano che proprio sull'organizzazione degli istituti culturali le Regioni dell'Italia centrale puntano per caratterizzare la propria identità di governo. Il consiglio regionale marchigiano, in un parere approvato all'unanimità, sottolinea

*[...] il ruolo della cultura rispetto alle nuove esigenze di partecipazione e di fruizione avanzate dalla collettività. Le regioni debbono concorrere a fare dell'organizzazione della cultura un centro decisivo di formazione della coscienza critica dei cittadini. I criteri di fondo per la soluzione di queste esigenze debbono essere individuati: nella polivalenza delle biblioteche e dei musei come unità culturale di base, [...] in una visione di "istruzione permanente" intesa come integrazione dei processi formativo-educativo scolastici. Ed infine nella gestione della politica territoriale in rapporto alla tutela e alla valorizzazione delle istituzioni e in particolare nella "gestione sociale" del sistema da parte della regione<sup>3</sup>.*

L'Umbria, dal canto suo, individua

*[...] la necessità di programmare lo sviluppo e l'attività degli istituti culturali da parte delle regioni che possono mantenere il contatto immediato con le esigenze delle popolazioni: la regione deve poter fornire alla collettività i mezzi per consentire a tutti di continuare a progredire sul piano culturale e intellettuale<sup>4</sup>.*

Attorno all'organizzazione della rete culturale sul territorio, dunque, prendono corpo alcuni principi che rimarranno delle costanti nel

<sup>3</sup> Parere approvato dal Consiglio regionale marchigiano nella seduta del 15 settembre 1971. In Bechelloni, 1972, p. 83.

<sup>4</sup> Relazione della III Commissione del Consiglio regionale umbro, 20 luglio 1971. Ibidem.

dibattito pubblico e istituzionale dei decenni a venire. Le regioni della subcultura politica di sinistra si ponevano grandi obiettivi: da una parte ridurre le disuguaglianze sociali nell'accesso alla cultura, e dall'altra combattere le burocrazie centrali ministeriali abituate a ragionare quasi esclusivamente «in termini di vincoli e chiusure, laddove sarebbe [stato, ndr] necessario aprire e liberare (Bechelloni, 1972, 95)». In tali regioni, l'intervento pubblico per la cultura viene motivato come un modo per ridurre le disuguaglianze di opportunità di vita iniziali, e collocato nel campo delle scelte di redistribuzione favorevoli alle classi più disagiate (Lattarulo, 1992, 32). Dietro lo slogan di un "uguale diritto alla cultura", questa viene intesa come un primario fattore di crescita dell'individuo, e il tema dell'accesso un fondamentale presupposto di parità sociale.

Si tratta di un'idea di "politica e di sistema culturale" che ha caratterizzato decenni di programmazione, con un minimo comun denominatore: la persistenza negli orientamenti collettivi e nel discorso pubblico, prima ancora che nelle scelte amministrative, di una costante centralità del territorio - inteso come luogo delle stratificazioni storiche, architettoniche e artistiche - tanto da farne uno di quei "tratti identitari" che sociologi e politologi riferiscono alla cosiddetta "subcultura rossa" e al peculiare civismo delle piccole comunità dell'Italia centrale (Ramella, 2005).

Tale spiccata sensibilità nei confronti del territorio è stata certamente favorita dalla peculiare densità di patrimonio culturale in esso localizzato: il MIBACT ci ricorda che in Italia si contano mediamente 33 beni culturali per Km<sup>2</sup> e che, tra le più ricche regioni italiane vi sono l'Umbria (al terzo posto, con 53 beni), le Marche (al quinto, con 48) e la Toscana (all'ottavo, con 40 beni)<sup>5</sup>. Nelle comunità dell'Italia mediana, inoltre, storicamente la pressione sul territorio della componente antropica - una condizione di contesto tendenzialmente più favorevole alla conservazione e alla tutela - è stata più lieve che altrove (nel 2013, in Umbria insistono 106 abitanti per Km<sup>2</sup>, nelle Marche 165 e in Toscana 163)<sup>6</sup>.

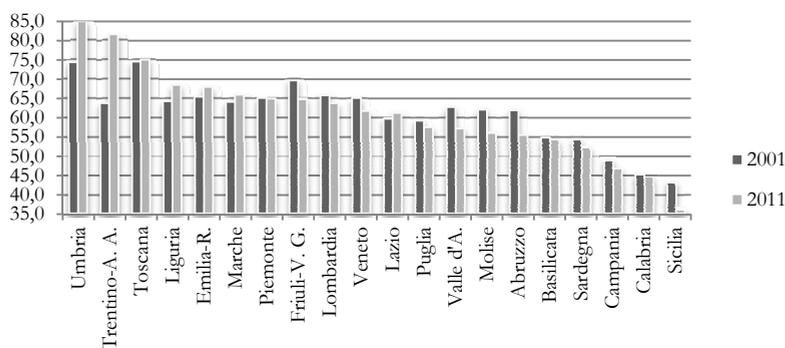
Alta densità di beni culturali, diffusa presenza di paesaggi storici e urbani e una bassa densità di popolazione si sono rivelate pre-requisiti particolarmente favorevoli ad una cura attenta del patrimonio storico edilizio, che ha risentito anche dell'impulso di specifiche politiche di sviluppo locale rivolte al recupero dei centri storici. L'Umbria, da questo

<sup>5</sup> Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Istituto Centrale per il Restauro, *Carta del rischio*.

<sup>6</sup> Istat, *13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Censimento degli edifici*.

punto di vista (graf. 1), è la regione italiana più virtuosa, avendo anche “beneficiato” dell’onda lunga della ricostruzione e degli investimenti rivolti all’adeguamento antisismico post-terremoto del 1997: nel 2011 l’85% degli edifici storici umbri è in buono stato di conservazione. Anche la Toscana e le Marche si collocano ai primi posti in questa speciale graduatoria, dimostrando costante attenzione al tema della conservazione preventiva e del restauro del patrimonio<sup>7</sup>.

**Graf. 1 - Edifici costruiti prima del 1919 in ottimo o buono stato di conservazione per regione\* - anni 2001, 2011**



\* numero di edifici per 100 edifici costruiti prima del 1919

Fonte: elaborazioni su dati Istat, 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Censimento degli edifici

## I sistemi museali regionali

Altro tema di elezione nella normazione regionale in ambito culturale ha riguardato la costituzione dei sistemi museali regionali, ovvero la creazione di un’organizzazione in grado di assicurare economie e benefici gestionali propri di una struttura reticolare alla miriade di piccoli musei locali (di proprietà degli enti locali, quindi, e non dello Stato) sparsi sul territorio<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Vedi, a questo proposito, A. Orlandi, F. Menichelli, F. Ceccacci, *La conservazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, in *Rapporto Economico e Sociale 2012-13*, AUR, 2013.

<sup>8</sup> Per una definizione di “sistema museale” si rinvia a G. Endrici, *Profili istituzionali e prospettive di sviluppo dei musei locali*, in “Le Regioni”, 1995, n. 2. In particolare, Endrici definisce sistema museale quel «modello organizzativo tendente a potenziare gli elementi relazionali, quali la collaborazione ed il coordinamento tra i diversi soggetti che

Negli anni Settanta le prime politiche regionali di settore sono volte ad affrontare l'emergenza: la priorità è la riapertura e la rifunzionalizzazione di tanti piccoli istituti e la tutela e la conservazione del vasto patrimonio in essi contenuto. È solo agli inizi degli anni Novanta che alcune regioni italiane iniziano a legiferare in materia di organizzazione degli istituti locali in senso reticolare, e tra queste vi sono la Toscana, l'Umbria e le Marche.

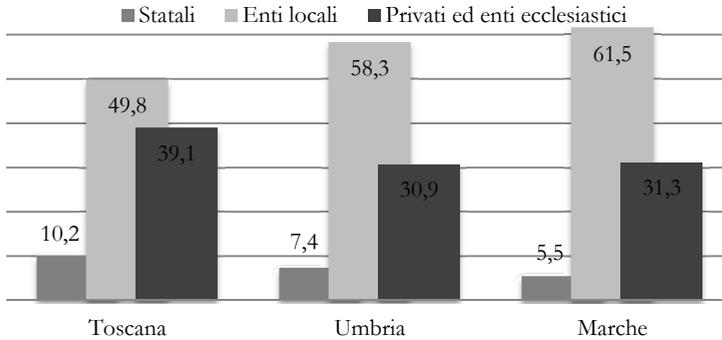
Anche in ambito museale, l'Italia mediana si caratterizza per un dato di contesto positivo: grazie ai dati del censimento Istat sui musei italiani, siamo in grado di fornire una misura della capillarità della diffusione delle strutture museali sul territorio in rapporto alla popolazione. Ebbene, l'Umbria è la regione italiana con la maggiore diffusione di musei sul territorio (0,20 istituti per mille abitanti), le Marche la seconda (0,19) e la Toscana quarta (0,15). Nelle tre regioni, mediamente, insiste un istituto ogni 5.500 abitanti. In Toscana e in Umbria in due comuni su tre è presente un museo, poco meno nelle Marche (nel 57% dei comuni). Detto altrimenti, nell'Italia mediana ogni piccola comunità ha il "suo museo".

Ad un contesto indubbiamente favorevole sono seguite scelte di natura amministrativa che hanno fatto del tema "museo locale" uno dei pilastri dell'intervento pubblico e delle politiche culturali delle giunte di sinistra. Oggi, a vent'anni da quelle prime esperienze, possiamo rileggerle in chiave storico-amministrativa ed economico-gestionale, per analizzare i vantaggi apportati dalla scelta di una struttura reticolare come strategia di management.

Per inquadrare al meglio omogeneità e disomogeneità dei tre sistemi regionali introduciamo un'altra informazione essenziale, questa volta relativa alla proprietà delle istituzioni museali (graf. 2). I contesti umbro e marchigiano presentano delle indubbie similitudini che, prendendo le mosse da una comune derivazione storico-artistica (l'appartenenza per secoli allo Stato Pontificio e lo spoglio dell'asse ecclesiastico conseguente all'unità d'Italia), presenta oggi il 60% dei musei appartenenti agli enti locali. In Toscana, al contrario, i musei locali sono meno di uno su due, mentre risulta significativa (il 39%) la quota di musei privati o ecclesiastici.

---

operano nel settore, solitamente in stretta contiguità territoriale, e la cui origine andrebbe rinvenuta nel processo di regionalizzazione».

**Graf. 2 - Musei locali per tipologia di proprietà - anno 2011**

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sui musei e le istituzioni similari, 2013

Dal punto di vista della capacità attrattiva dei flussi culturali poi, in Umbria e Marche una maggiore diffusione del modello del “piccolo museo locale” si accompagna ad una minore presenza di grandi istituti statali e all’assenza di un grande centro attrattore (come Firenze, Pisa o Siena).

Le omogeneità - o disomogeneità - di contesto trovano rispondenza nell’impianto legislativo di settore, laddove le esperienze umbra e marchigiana sono indubbiamente molto simili e, al contempo, differenti da quella toscana.

La principale funzione dei musei umbri e marchigiani, anche a prescindere dai flussi di visitatori, era ed è orientata prioritariamente all’utilità delle comunità residenti. Tale caratteristica, all’inizio degli anni Novanta, viene considerata «un valore culturale, per se stesso meritevole di tutela e un’opportunità di insostituibile efficacia operativa ed economica» (Montella, 1995). L’idea che ha caratterizzato la costituzione di tali sistemi museali è stata quindi quella di trasformare i musei da luoghi di mera conservazione a centri di azione culturale e sociale e di attività didattica a favore della comunità, di ricerca e di programmazione, permettendo in tal modo la piena conoscenza, tutela, valorizzazione ed uso dell’intero patrimonio culturale regionale, creando un vero e proprio museo del territorio (Ricci, 1995).

Tutto ciò, però, necessitava di introdurre nuovi modelli gestionali per i musei locali, che fossero in grado di garantirne una reale sostenibilità economica e, al contempo, di migliorarne la qualità dell’offerta culturale.

Convinzione unanime diviene la necessità di superare le gestioni individuali dei musei, diventate insostenibili. I bilanci dei comuni, generalmente proprietari delle strutture, non erano in grado di garantire un'organizzazione efficiente del museo stesso, o di fornirlo di attrezzature, personale, ecc. La realizzazione di un sistema museale su base regionale viene ad essere una risposta a tali difficoltà, resa tra l'altro possibile per le piccole dimensioni delle due regioni.

Nonostante la matrice comune delle due esperienze, tuttavia, le scelte adottate in materia gestionale sono differenti<sup>9</sup>. La prima legge di settore umbra (L.R. 35/1990) dà vita ad una rete organizzativa unitaria al cui vertice viene collocata la Regione stessa, in funzione di vera e propria impresa guida: non solo in veste di ente programmatore della politica culturale, ma di soggetto in grado di uniformare e valorizzare le varie componenti del sistema dettando, ad esempio, i requisiti funzionali minimi per aderire al sistema, riconoscendo al richiedente la dichiarazione di interesse regionale, e provvedendo in prima persona all'erogazione di servizi comuni, quali una comune attività di catalogazione di particolare pregio, una linea d'immagine coordinata e attività di formazione del personale addetto alla gestione dei servizi museali.

Il sistema umbro, quindi, nasce come un tentativo di efficientamento gestionale di un insieme di piccoli istituti polverizzati sul territorio, con l'obiettivo di elevare la qualità dell'offerta culturale, anche nelle sedi più periferiche. Tutto ciò, evidentemente, poteva essere raggiunto solo attraverso un ruolo fortemente programmatico e di collante sistemico da parte della Regione. Potremmo dire che - nel caso umbro - l'assenza di un forte attrattore culturale e la presenza di un vasto patrimonio sparso sul territorio ha reso necessarie forti iniezioni di dirigismo nelle politiche regionali di settore.

Il modello organizzativo previsto nell'esperienza marchigiana, invece, è di tipo associativo su base provinciale. Il museo diffuso marchigiano -

---

<sup>9</sup> La comune impronta dei progetti umbro e marchigiano (vedi I. Amadei, 2006, 18) trova conferma nel fatto che siano stati entrambi elaborati grazie al contributo di Massimo Montella il quale, dopo aver ideato e costituito, in qualità di dirigente dell'Ufficio dei Beni Culturali della Regione, il "sistema museale regionale dell'Umbria", viene chiamato dall'assessore alla cultura della Regione Marche, Gino Troli, ad apportare al costituendo sistema museale marchigiano la sua esperienza maturata in Umbria.

questa la dizione introdotta dalla LR 6/1998- si compone di più sottosistemi di rete, su base territoriale (preferibilmente provinciale) o tematica, che si organizzano sulla base di uno strumento pattizio, idoneo a far emergere pratiche di co-responsabilità tra la Regione e le amministrazioni locali. Il ruolo che la Regione riserva a sé è più limitato rispetto all'esperienza umbra, e circoscritto a quello di soggetto finanziatore. La legge regionale, infatti, stanziava finanziamenti direttamente volti, tra le altre cose, anche alla gestione ordinaria dei servizi (art.7), il che spiega la particolare consistenza della voce relativa alla gestione delle strutture museali all'interno del bilancio regionale marchigiano.

Il caso della Toscana, come detto, è differente sin dalle premesse. La primissima formulazione di "sistema museale" in un testo legislativo (L.R. 89/1980) la si deve proprio alla Toscana. La prima necessità da cui muove il legislatore toscano, tuttavia, non è tanto quella - come nelle vicine esperienze umbra e marchigiana - di creare le condizioni gestionali per una reale sostenibilità dei piccoli musei locali ma, al contrario, quella di «ripensare una eccessiva concentrazione di beni e servizi artistici e culturali a favore di una redistribuzione di funzioni e attività di area vasta tra enti locali anche di dimensioni diverse (Lattarulo, cit., 65)». L'esigenza è quella di "decongestionare" i grandi centri attrattori culturali (Firenze, ma anche Pisa e Siena) a favore dei piccoli comuni sparsi sul territorio. La legge, coerentemente, non fa riferimento ad un "sistema museale regionale", ma a singoli sistemi istituiti tra musei di natura diversa presenti sul territorio<sup>10</sup>. Il fondamento della legge non è il museo, quindi, ma il territorio: sono gli enti locali ad essere chiamati ad associarsi in un sistema a cui possono partecipare anche i privati (enti ecclesiastici o fondazioni). Il centro propulsivo di ogni sistema, tuttavia, viene individuato nei musei più importanti, che con la loro affidabilità ed esperienza organizzativa sono in grado di uniformare tutto il sistema, come una sorta di riferimento virtuoso (Borgioli, Pellegrini, 2007, 12). È il museo di riferimento del singolo sistema, nel caso toscano, a realizzare i servizi tecnici e culturali dei musei associati, tra cui, soprattutto, la catalogazione.

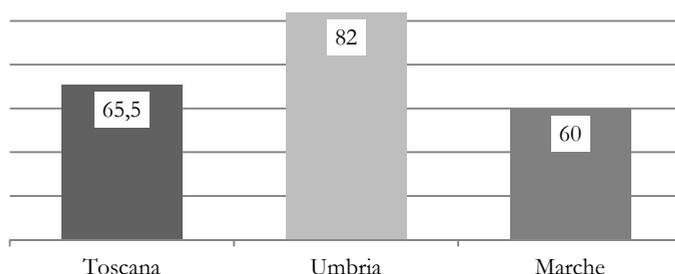
---

<sup>10</sup> Le due tipologie prevalenti di sistema, in Toscana, sono caratterizzate da una dimensione comprensoriale (attorno ad un collante tematico) e da una dimensione cittadina.

L'attività di catalogazione - nelle Marche e, soprattutto in Umbria - viene invece individuata come uno dei principali strumenti di conformazione e uniformità del sistema regionale, e quindi avocata direttamente a sé dall'ente Regione. Il che conferma la differenza di fondo tra i due modelli: quello regione-centrico e quello toscano caratterizzato, al contrario, da uno spiccato protagonismo dei Comuni e dei grandi istituti museali.

Cerchiamo ora di capire l'impatto della legislazione regionale sulla "propensione alla rete" dei musei locali. Nel 2011 (graf. 3) in Umbria l'82% dei musei rilevati dall'Istat dichiara di appartenere ad un circuito museale, in Toscana il 65,5% e nelle Marche il 60% (Istat, 2013), numeri che ci inducono a commentare nel senso di un maggior successo (in termini di adesione al sistema) ottenuto da quelle politiche in cui il ruolo guida dell'Ente Regione è maggiormente percepibile, come, appunto, quella umbra. Altri elementi di contesto che possono aver influito sulla buona riuscita dell'esperimento umbro sono la reciproca prossimità delle strutture in un territorio dalle dimensioni ridotte e, certamente, una diffusa percezione di utilità di alcuni servizi di sistema, come la catalogazione scientifica e la stampa di tali cataloghi, attività onerose che i diversi attori difficilmente avrebbero potuto affrontare singolarmente.

**Graf. 3 - Musei aderenti a circuiti museali (val. %) - anno 2011**



Come spiegare, tuttavia, tali differenze rispetto ai risultati meno positivi raggiunti nelle Marche e in Toscana, dove meno di due musei su tre aderiscono ad una rete?

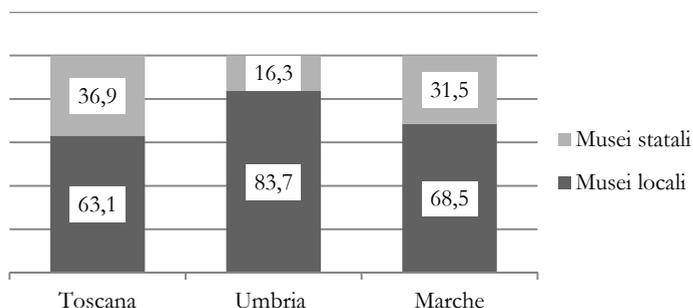
Nelle Marche, dove alla base del sistema del museo diffuso è stato posto lo strumento pattizio (secondo molti in grado di correggere le "storture dirigiste" da molti evidenziate nell'esperimento umbro) il «sistema non è mai stato realmente applicato», probabilmente proprio a causa della mancanza di una effettiva collaborazione tra l'ente regionale e le

autonomie locali. «Lo strumento pattizio, infatti, presuppone l'esistenza di una comune volontà da parte di tutti i soggetti chiamati a partecipare a co-determinare programmi e scelte gestionali, che è evidentemente mancata (Amadei, cit, 57)». Il compito di stimolare l'aggregazione al sistema attraverso l'erogazione di contributi (anche per la gestione ordinaria delle strutture) che la Regione si era intestato, inoltre, è entrato in crisi con i tagli alle politiche culturali operati in corrispondenza della crisi economica.

In Toscana il protagonismo degli enti locali, attorno al quale è stato informato l'intero sistema, si è concretizzato in forme di collaborazione forse troppo leggere: attualmente non sono molti i casi in cui i sistemi museali si sono dotati di un regolamento o di uno statuto proprio. Al contrario, nel campo dei servizi offerti, si registra in maniera piuttosto omogenea la presenza di percorsi, progetti didattici e visite guidate, servizi che nella maggior parte dei casi sono esternalizzati ad associazioni o cooperative presenti sul territorio. Troppo poco, tuttavia, per corroborare una chiara percezione dell'organizzazione in rete (Borgioli, cit. 69).

Operando un incrocio tra i dati relativi al grado di adesione al sistema (graf. 3) e la distribuzione dei visitatori per le differenti tipologie museali (graf. 4), poi, si evidenzia una chiara corrispondenza tra il successo delle politiche di rete e il grado di attrattività dei musei locali: questi ultimi riescono ad attrarre i flussi maggiori di visitatori proprio in Umbria, dove oltre l'80% di tali musei ha aderito al sistema regionale.

**Graf. 4 - Visitatori per tipologia museale (val. %) - anno 2011**



Una valutazione attenta delle politiche regionali di sistema in ambito museale, quindi, non può non rilevare il fatto che esse siano riuscite - almeno in parte - a valorizzare un gran numero di istituzioni museali

“minori”. L’adesione al circuito, infatti, ha reso i piccoli musei parte di un sistema territoriale di offerta che ha permesso loro di incrociare buona parte della domanda rivolta alla fruizione culturale.

Infine, le rilevazioni Istat ci consentono di esplorare alcuni aspetti strutturali e gestionali che, almeno nelle intenzioni dei legislatori regionali, avrebbero dovuto trarre beneficio dall’organizzazione in rete dei musei. Uno degli obiettivi principali della creazione dei sistemi museali regionali, infatti, è stato proprio quello del miglioramento degli standard funzionali e qualitativi dei musei. Sempre negli anni ’90, inoltre, interviene la legge Ronchey, che apre alla possibilità per i musei di dotarsi di servizi aggiuntivi, spesso affidati in gestione a soggetti esterni. Ebbene, nonostante gli sforzi, le buone intenzioni e l’attenzione riposta agli aspetti gestionali, i risultati, sia sotto l’aspetto didattico-culturale che sotto quello economico, sono ancora da migliorare. Nella tabella 1 riportiamo alcuni aspetti legati ai servizi e alle dotazioni dei musei locali nelle tre regioni. Se assumiamo ad indicatori della propensione a farsi centri propulsivi di cultura alcuni elementi quali la somministrazione di attività didattiche, l’esecuzione di attività di restauro, la capacità di acquisire nuovi beni o le attività di esposizione temporanea, i risultati non sono esaltanti: fatte salve le attività didattiche, somministrate in oltre il 40% dei musei (con una punta del 47% in Umbria), si eseguono restauri o si tengono esposizioni temporanee all’incirca in un museo su quattro.

**Tab. 1 - Servizi e dotazioni nei musei - anno 2011 (val. %)**

|                | Archivio | Sala per la didattica | Attività didattiche | Attività di restauro | Acquisizione nuovi beni |
|----------------|----------|-----------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>Toscana</b> | 18,2     | 22,4                  | 42,5                | 22,7                 | 15,6                    |
| <b>Umbria</b>  | 8,0      | 22,9                  | 46,9                | 25,1                 | 11,4                    |
| <b>Marche</b>  | 17,9     | 25,1                  | 40,2                | 19,9                 | 21,0                    |

|                | Attività di ricerca | Attività di esposizione temporanea | Attività convegnistica | Sito web | Ristorazione |
|----------------|---------------------|------------------------------------|------------------------|----------|--------------|
| <b>Toscana</b> | 22,9                | 27,6                               | 36,4                   | 32,4     | 7,1          |
| <b>Umbria</b>  | 14,3                | 26,9                               | 42,3                   | 27,4     | 8,6          |
| <b>Marche</b>  | 16,5                | 29,9                               | 38,8                   | 25,8     | 5,2          |

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indagine sui musei e le istituzioni similari, 2013

Per quel che riguarda, invece, i cosiddetti servizi aggiuntivi, pensati per migliorare la qualità dell’offerta e accrescere l’attrattività degli spazi museali, solo in Toscana poco più del 30% dei musei sono presenti sul

web, mentre le attività di ristorazione riguardano percentuali trascurabili delle unità censite.

Una spiegazione può ricercarsi nel dato dimensionale: nella maggior parte dei casi, soprattutto in Umbria e nelle Marche, si tratta di piccoli o piccolissimi musei che difficilmente raggiungono quella “soglia critica” organizzativa che consentirebbe loro di dotarsi di una sufficiente strumentazione scientifica e gestionale.

Dobbiamo ricordare, tuttavia, che una delle motivazioni alla base dell’organizzazione in rete dei musei locali è stata proprio quella di un innalzamento generalizzato degli standard funzionali comuni.

### **L’offerta di spettacolo**

Altro elemento caratterizzante le politiche regionali di settore è l’attenzione riservata all’offerta di spettacolo. I dati SIAE e Mibact (graf. 5) ci consentono di valutare la distribuzione dell’offerta di spettacolo, sia in rapporto alla popolazione sia in termini di presenza nei diversi contesti territoriali comunali<sup>11</sup>.

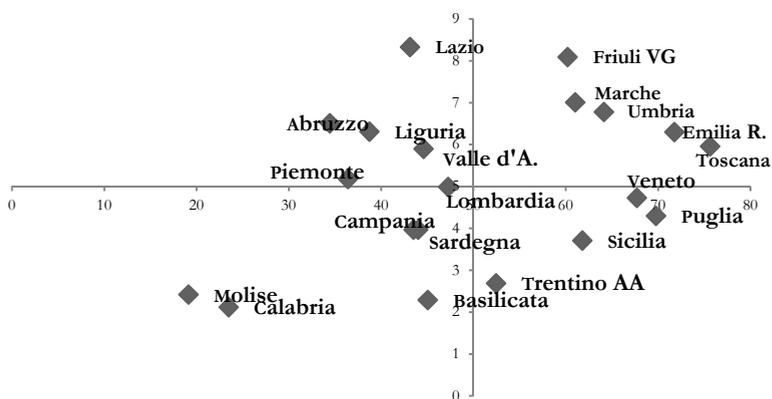
Nel grafico 5 abbiamo collocato in ascissa i valori dell’indice di copertura territoriale dell’offerta e in ordinata l’offerta stessa in rapporto alla popolazione residente. Ebbene, notiamo come Toscana, Umbria e Marche si collochino nel quadrante in alto a destra delle regioni virtuose in entrambe le dimensioni, insieme al Friuli Venezia Giulia e all’Emilia-Romagna.

---

<sup>11</sup> A tale scopo la SIAE ha elaborato due indici: l’indice di copertura territoriale dell’offerta di spettacolo viene definito, per un determinato ambito territoriale, come il rapporto percentuale tra il numero di comuni in cui, nell’anno solare, si è tenuto almeno un evento di spettacolo (tra spettacoli cinematografici, spettacoli teatrali, spettacoli concertistici, spettacoli lirici, spettacoli di balletto e spettacoli viaggianti e circensi) e il numero totale dei comuni. Si tratta di un rapporto “di composizione”, o “di parte al tutto”, che assume valori compresi tra 0%, nel caso in cui in nessun comune si è registrata la presenza di offerta di almeno una delle tipologie di spettacolo considerate, e 100%, nel caso in cui in tutti i comuni si è registrata la presenza di offerta di almeno una delle tipologie di spettacolo considerate. Le attività di spettacolo sono l’attività cinematografica, l’attività lirica, l’attività concertistica, l’attività di balletto, l’attività teatrale, l’attività circense e di spettacolo viaggiante. Il secondo indice, ossia l’indice di offerta di spettacolo, è pari al rapporto tra il numero di eventi tenuti sul territorio e la popolazione della regione nell’anno solare.

In particolare, la Toscana (asse X) è la regione con la migliore distribuzione dell'offerta di spettacolo dal vivo e di spettacolo cinematografico sul territorio. L'indice di copertura territoriale calcolato per la regione è pari a 75,63%, ad indicare che in circa i  $\frac{3}{4}$  dei comuni della regione è presente offerta di spettacolo. Marche e Umbria, invece, si collocano ai primi posti della graduatoria calcolata sulla base dell'offerta di spettacolo rapportata alla popolazione (asse Y).

**Graf. 5 - Regioni italiane per offerta di spettacolo dal vivo e copertura territoriale dell'offerta\* - anno 2014**



\*X=Indice di copertura territoriale dell'offerta; Y= Offerta in rapporto alla popolazione residente  
Fonte: elaborazioni su dati SIAE e MIBACT, Relazione al Parlamento sull'utilizzazione del fondo unico per lo spettacolo e sull'andamento complessivo dello spettacolo, 2015

Possiamo concludere, quindi, come l'offerta di spettacolo, nelle tre realtà considerate, sia consistente dal punto di vista del numero degli spettacoli e distribuita capillarmente sul territorio.

### La partecipazione dei cittadini al sistema culturale

In conclusione, torniamo all'interrogativo che ci siamo posti in apertura: in che misura le politiche culturali - sul versante dell'offerta indubbiamente munifiche nelle regioni dell'Italia mediana - sono state in grado di influenzare la domanda e le forme di consumo culturale dei cittadini?

I dati sulla partecipazione culturale dei residenti (graf. 6) mettono in evidenza una delle caratteristiche tipiche della domanda di settore:

diversamente dai consumi collettivi primari e di beni e servizi di mercato tradizionali, la fruizione culturale interessa una quota relativamente ristretta della popolazione, ossia meno di un cittadino su tre. La quota di cittadini che dichiara di aver preso parte ad attività culturali, tuttavia, dopo la notevole diminuzione degli anni 2012 e 2013 e la lieve ripresa registrata nel 2014, è aumentata in misura significativa, attestandosi a livello nazionale nel 2015 al 27,9%. Se la Toscana è tradizionalmente tra le regioni italiane in cui il dato è più significativo (oltre il 30%), in Umbria e Marche la partecipazione culturale dei cittadini è cresciuta sensibilmente nel 2015, arrivando a coinvolgere, rispettivamente, il 30,6% e il 29,2% dei residenti delle due regioni.

C'è da dire che la negativa congiuntura economica ha segnato in maniera diversa la propensione a spendere in cultura nelle tre regioni. In Toscana e nelle Marche la spesa familiare, con alti e bassi, ha sostanzialmente retto, e la quota parte destinata ai consumi culturali ha dato segnali di ripresa proprio negli anni della crisi, continuando a crescere anche nel 2015. In Umbria, al contrario, la spesa mensile delle famiglie, si è contratta in un quinquennio del 14%, e lo stesso andamento ha subito la quota parte dedicata ai consumi culturali, che tra il 2014 ed il 2015 ha continuato a non crescere<sup>12</sup>.

L'incrocio dei dati sulla partecipazione culturale, sulla spesa familiare e dei dati SIAE sui biglietti venduti per attività di spettacolo, infine, ci porta a fare alcune considerazioni relative alla nostra regione.

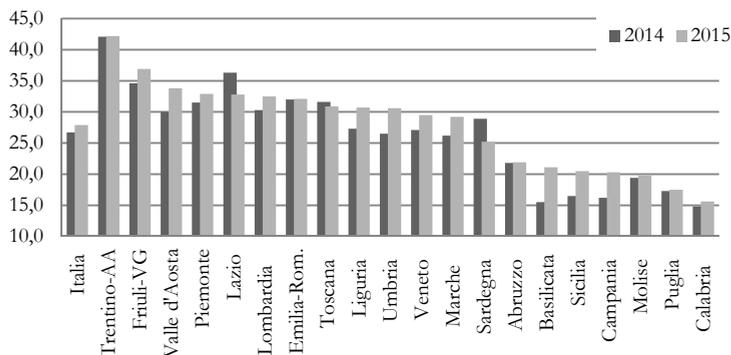
Il fatto che nel 2015 vengano venduti quasi tre biglietti per ogni cittadino umbro per attività di arte e spettacolo, e che la maggior parte di essi siano ingressi per il cinema, ci lascia supporre che il peso specifico della componente turistica<sup>13</sup> su tale dato, sia limitato; che, nonostante la crisi abbia morso la nostra regione più di altre, le famiglie umbre l'abbiano affrontata evitando di derubricare la fruizione culturale nella dimensione del "superfluo", rimodulando il paniere dei consumi culturali e concentrando le proprie scelte sulle attività più a buon mercato.

---

<sup>12</sup> Istat, *La spesa per consumi delle famiglie*, 2015.

<sup>13</sup> La componente turistica tende ad incidere in maniera significativa sul dato relativo ai biglietti venduti ai botteghini per attività di spettacolo, teatrali, mostre e concerti. Meno sul dato relativo alle attività cinematografiche.

**Graf. 6 - La partecipazione culturale nelle regioni italiane<sup>14</sup> - anni 2014-2015 (per 100 persone di 6 anni e più)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat, BES 2015, Aspetti della vita quotidiana

Infine, il fatto che la partecipazione culturale dei cittadini umbri cresca ma, nel contempo, la spesa per consumi culturali ristagni, ci fa ipotizzare - in mancanza di ulteriori approfondimenti - una certa efficacia delle politiche pubbliche di offerta culturale, che nel caso umbro sembrano aver sopperito alla limitata capacità di spesa delle famiglie, magari offrendo sconti ed agevolazioni per le attività di spettacolo, teatrali e mostre.

In estrema sintesi, se c'è una debolezza nel sistema culturale umbro (e in parte in quello marchigiano), è da rintracciare sul versante della domanda, indebolita da anni di crisi generalizzata dei consumi. Nello stesso periodo tuttavia (probabilmente proprio a causa della negativa congiuntura economica), è aumentata la capacità delle politiche di offerta di condizionare la domanda culturale delle famiglie residenti.

<sup>14</sup> Percentuale di persone di 6 anni e più che, nei 12 mesi precedenti l'intervista, hanno svolto tre o più delle seguenti attività: si sono recate almeno quattro volte a cinema; almeno una volta rispettivamente a teatro, musei e/o mostre, siti archeologici, monumenti, concerti di musica classica, opera, concerti di altra musica; hanno letto il quotidiano almeno tre volte a settimana; hanno letto almeno quattro libri.

## Riferimenti bibliografici

Amadei I.

2007 *Analisi della politica della Regione Marche in materia di sistemi museali*, in *Analisi delle politiche regionali per i sistemi museali, Dossier Marche*, Scuola normale superiore di Pisa, Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Bechelloni G.

1972 *Politica culturale e regioni. Intervento pubblico e sociologia del campo culturale*, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti, Ed. Comunità, Milano.

Bodo C.

1982 *Rapporto sulla politica culturale delle Regioni*, Milano, Giuffrè.

Borgioli C. - Pellegrini E.

2007 *Analisi della politica della Regione Toscana in materia di sistemi museali*, in *Analisi delle politiche regionali per i sistemi museali, Dossier Marche*, Scuola normale superiore di Pisa, Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Endrici G.

1995 *Profili istituzionali e prospettive di sviluppo dei musei locali*, in "Le Regioni", 1995, n. 2.

Floridia A. - Misiti M. (IRPET)

2003 *Musei in Toscana: beni culturali e sviluppo regionale*, Milano, Franco Angeli.

Giambrone F.

2013 *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governante a confronto*, TSM (Trentino School of Management), Milano, Franco Angeli.

ISTAT

*BES 2014 e 2015*

2015 *Aspetti della vita quotidiana*

2015 *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*

2013 *Indagine sui musei e le istituzioni similari*

Iunti A.

2005 *Il nuovo sistema museale umbro nella legge regionale 22 dicembre 2003, n. 24*, in "Aedon. Rivista di arti e diritto on-line", n. 1.

Lattarulo P. (IRPET)

1992 *L'intervento pubblico per l'arte e per la cultura. Il caso della Toscana*, Milano, Franco Angeli.

MIBACT

2014 *Relazione al Parlamento sull'utilizzazione del fondo unico per lo spettacolo e sull'andamento complessivo dello spettacolo*.

Montella M. (a cura di)

1995 *Il Sistema Museale Regionale dell'Umbria*, Perugia, Electa Editori Umbri Associati.

Ramella F.

2005 *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Torino, Donzelli.

Regione Umbria

2009 *Bollettino per i beni culturali dell'Umbria*, anno 2, n. 3, Perugia, BetaGamma.

Ricci S.

1995 *La Città Regione dai cento musei*, in "Art Leader", 1995, n. 25.

Sacco P.L. - Ferilli G. - Tavano Blessi G.

2012 *Cultura e sviluppo locale. Verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, il Mulino.

Santagata W.

2014 *Il governo della cultura. Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Bologna, Il Mulino.

Sciolla L.

2012 *Sociologia dei processi culturali*, Bologna, Il Mulino.

Seddio P.

2013 *La gestione integrata di reti e sistemi culturali*, Franco Angeli, Milano.

Sen A.

2000 *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

SIAE

2015 *Osservatorio dello spettacolo*.

Valentino P.A.

2001 *I distretti culturali: nuove opportunità di sviluppo per il territorio*, Associazioni Civita, Roma.



SOMMARIO • Agenda Digitale Europea: la performance dell'Italia • Information society: Umbria, Marche e Toscana

Nel presente contributo si analizzano alcuni indicatori che consentono una comparazione tra Umbria, Marche e Toscana sullo stato di attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale Europea. I dati esaminati rappresentano un aggiornamento di quelli contenuti in *“L'Agenda digitale tra obiettivi e performance”* [AUR, 2016].

Tra fine dicembre e metà febbraio, infatti, Eurostat ha aggiornato al 2016 gli indicatori del *“Regional information society statistics”* mentre Istat ha reso pubblici i nuovi dati della *“Rilevazione Multiscopo sulle famiglie. Uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*, della *“Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese con almeno 10 addetti”* e dell'indagine *“Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni locali”*. Il database di Eurostat e le prime due rilevazioni Istat consentono un aggiornamento dei dati già analizzati nel Rapporto Aur, mentre l'ultima indagine ci permette di indagare ex novo alcuni indicatori sulla performance della Pubblica Amministrazione Locale in merito alla diffusione e l'utilizzo delle ICT.

### Agenda Digitale Europea: la performance dell'Italia

Prima di procedere all'analisi degli indicatori regionali è doveroso collocare la performance italiana nel contesto europeo. A tal fine si fa riferimento alla valutazione che annualmente la Commissione Europea esegue per verificare i progressi compiuti da ciascun Stato membro nell'attuazione dell'Agenda digitale. Tale valutazione si basa su una serie

---

<sup>1</sup> Ricercatrice Agenzia Umbria Ricerche.

di indicatori di performance (*Digital Agenda Scoreboard*) sintetizzati dal *Digital Economy and Society Index* (DESI)<sup>2</sup>.

Nel 2016, il DESI colloca l'Italia al 25° posto fra i 28 Stati membri dell'UE, prima solo di Grecia, Bulgaria e Romania. C'è da dire che la diversità dei punti di partenza di ciascun Paese contribuisce ad aumentare la complessità degli obiettivi da raggiungere. Ci sono alcuni Stati, soprattutto quelli scandinavi, che avendo un orientamento più digitale fin da prima dell'avvento dell'Agenda, hanno già raggiunto alcuni obiettivi. Per altri, tra i quali il nostro Paese, il divario da colmare risulta estremamente significativo. Secondo la Commissione Europea, l'Italia con un punteggio complessivo pari a 0,4 fa parte del gruppo di Paesi che stanno recuperando il ritardo e, cioè, di quelli il cui punteggio, pur essendo al di sotto della media UE, aumenta più velocemente di quello dell'UE nel suo insieme (il DESI 2015 per l'Italia era 0,38; tab. 1)<sup>3</sup>. Sebbene le sue prestazioni siano ancora notevolmente al disotto di quelle mediamente osservate per l'UE (la media UE28 del DESI nel 2016 è pari a 0,59), nel corso del 2015 l'Italia ha mostrato rapidi progressi. Tuttavia la performance italiana è ancora più contenuta di quella media del gruppo dei Paesi in fase di recupero (DESI 0,51 nel 2016).

Esaminando le cinque componenti dell'indice, si può constatare che la dimensione in cui l'Italia fa meglio è quella dei servizi pubblici digitali (*digital public services*): il rango sale a 17 ed il valore dell'indice è superiore a quello medio dei Paesi in via di recupero e prossimo a quello medio europeo. Segue quella relativa all'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese: il rango dell'Italia per l'*integration of digital technology* è pari a 20 e il valore del DESI è 0,31, analogo a quello medio dei Paesi in recupero e di poco inferiore alla media EU28. Questa ultima dimensione, insieme a quella dell'uso di internet da parte dei cittadini (*use of Internet*), dove siamo gli ultimi in classifica, paga lo scotto di bassi livelli di competenze digitali (*Human Capital*). La dimensione capitale umano,

---

<sup>2</sup> Il DESI è un indice composto da oltre 30 indicatori sintetizzati in 5 dimensioni che rappresentano le principali aree d'intervento della strategia digitale e cioè: la diffusione e il livello di connettività (*connectivity*), le competenze digitali (*human capital*), i servizi digitali offerti (*digital public services*), l'utilizzo e le attività svolte su internet da cittadini e imprese (*use of Internet*, per i cittadini; *Integration of Digital Technology*, per le imprese). Il DESI varia tra 0 e 1: più elevato è il valore del punteggio, migliori sono le prestazioni del Paese.

<sup>3</sup> Altri Paesi in fase di recupero sono la Croazia, la Lettonia, la Romania, la Slovenia e la Spagna.

infatti, pur rappresentando l'ambito in cui l'Italia ha realizzato i maggiori progressi (rispetto al 2015), mostra ancora livelli insoddisfacenti. Sul piano della connettività (*connectivity*), l'Italia è quasi all'ultimo posto a causa di un insufficiente livello di offerta e domanda di banda larga ad alta velocità. Per tale motivo nel 2015 il Governo italiano ha adottato una strategia per la crescita digitale e una strategia per lo sviluppo della banda ultra larga.

**Tab. 1 - Dimensioni del Digital Economy and Society Index (2015, 2016)**

| DESI e sue dimensioni                       | Italia |      | Cluster<br>"Paesi in recupero" |       | EU28  |
|---|--------|------|--------------------------------|-------|-------|
|   | anno   | rank | score                          | score | score |
| DESI  | 2016   | 25   | 0,40                           | 0,51  | 0,59  |
|   | 2015   | 24   | 0,38 <sup>4</sup>              | 0,48  | 0,57  |
| 1. <i>Connectivity</i>                      | 2016   | 27   | 0,42                           | 0,51  | 0,59  |
|   | 2015   | 27   | 0,40                           | 0,48  | 0,57  |
| 2. <i>Human Capital</i>                     | 2016   | 24   | 0,42                           | 0,48  | 0,59  |
|   | 2015   | 25   | 0,38                           | 0,44  | 0,58  |
| 3. <i>Use of Internet</i>                   | 2016   | 28   | 0,33                           | 0,40  | 0,45  |
|   | 2015   | 26   | 0,34                           | 0,39  | 0,43  |
| 4. <i>Integration of Digital Technology</i> | 2016   | 20   | 0,31                           | 0,31  | 0,36  |
|   | 2015   | 20   | 0,29                           | 0,27  | 0,33  |
| 5. <i>Digital Public Services</i>           | 2016   | 17   | 0,54                           | 0,50  | 0,55  |
|   | 2015   | 16   | 0,53                           | 0,45  | 0,54  |

Fonte: European Commission, Digital Scoreboard

### Information society: Umbria, Marche e Toscana

In un'Italia che cerca di recuperare il cospicuo ritardo nell'attuazione della strategia dell'Agenda digitale, come si collocano Umbria, Marche e Toscana?

I pochi indicatori esaminati nel prosieguo non permettono certamente una rappresentazione esaustiva dello stato di realizzazione di una

<sup>4</sup> Il DESI 2015 è stato ricalcolato per tutti i Paesi al fine di tener conto degli aggiornamenti e delle correzioni degli indicatori (che hanno avuto luogo tra maggio 2015 e gennaio 2016). Pertanto, i punteggi e le posizioni in classifica dei Paesi potrebbero essere cambiati rispetto alla pubblicazione precedente. Per maggiori informazioni, fare riferimento alla nota metodologica del DESI.

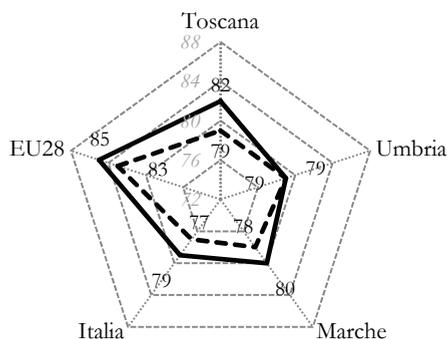
*information society* nelle tre regioni, ma forniscono interessanti spunti di riflessione che sarebbe importante approfondire.

*L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: famiglie e individui*

Negli ultimi anni il numero delle famiglie che si è dotato di accesso a Internet è cresciuto a ritmi piuttosto sostenuti, arrivando nel 2016 ad un valore del 79% per le famiglie umbre (graf. 1). Tale dato, ovviamente inferiore a quello medio europeo (85%), mostra come le performance delle tre regioni siano del tutto analoghe: primeggia la Toscana (82%), subito seguita dalle Marche (80%) e dall'Umbria (79% in linea con il dato medio italiano). Aumenta anche la copertura della banda larga che nel 2016 arriva ad interessare quasi l'80% delle famiglie in ciascuna delle tre regioni (il valore medio italiano è pari al 77%).

I principali motivi per cui le famiglie decidono di non dotarsi di accesso a Internet sono l'incapacità di utilizzo ovvero la convinzione che questo sia inutile. Da notare che la percentuale di famiglie nel digital divide per mancanza di competenze in Umbria e nelle Marche è più elevata di quella riscontrata in Toscana e a livello nazionale (graf. 2).

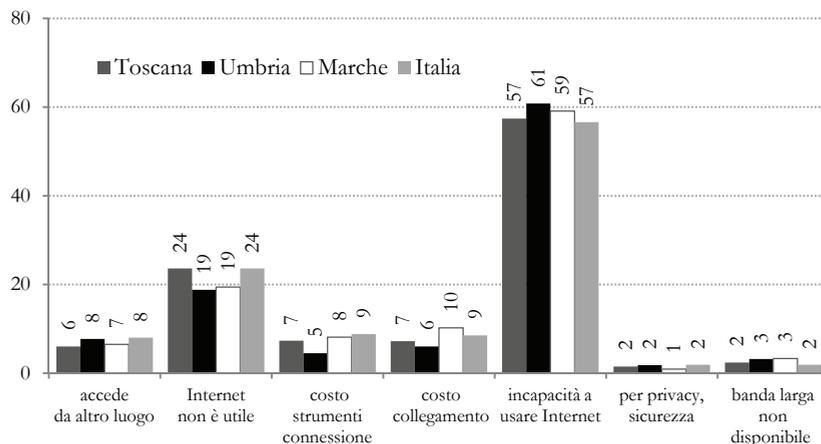
**Graf. 1 - Famiglie e disponibilità di ICT. Valori percentuali (2016)**



— Famiglie con accesso ad Internet    - - - Famiglie con banda larga

Fonte: Eurostat

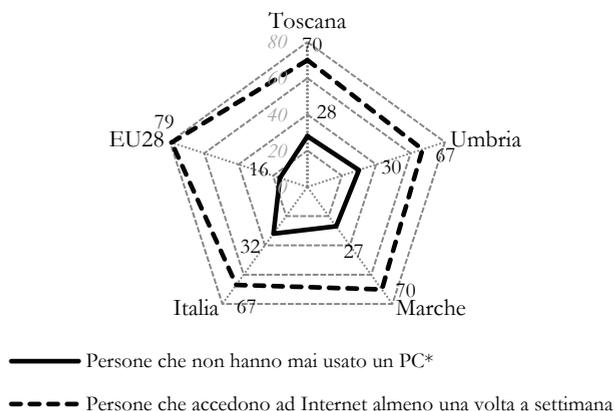
**Graf. 2 - Famiglie per motivo per cui non dispongono di accesso a Internet da casa. Valori percentuali (2016)**



Fonte: Istat

L'esistenza di dotazioni ICT a favore di individui e famiglie è condizione necessaria ma non sufficiente allo sviluppo di una società dell'informazione e della conoscenza: ciò che fa la differenza è infatti come e quanto vengano utilizzate queste tecnologie.

Nel grafico 3 si riportano due interessanti indicatori sul "quanto" le ICT vengano impiegate nella vita quotidiana dei cittadini. La quota di persone che non ha mai utilizzato un PC, nelle tre regioni d'interesse, è lievemente inferiore al dato medio nazionale ed ovviamente decisamente superiore a quella rilevata nell'Europa dei 28. Il gap con la media europea è più contenuto per Marche e Toscana e maggiore per l'Umbria nonostante quest'ultima, a livello di dotazioni di ICT delle famiglie, riporti valori del tutto simili a quelli delle altre due regioni. Discorso del tutto analogo vale prendendo in considerazione la quota di persone che accede ad Internet almeno una volta a settimana. Anche in questo caso, infatti, le performance delle tre regioni si discostano notevolmente da quelle medie europee: la forbice con la media dell'EU28 è di 9 p.p. per Marche e Toscana e sale a 12 p.p. nel caso dell'Umbria che, come per l'indicatore precedente, mostra il risultato, seppur di poco, peggiore tra le tre (graf. 3).

**Graf. 3 - Persone ed uso delle ICT. Valori percentuali (2016)**

(\*) dato riferito all'anno 2015

Fonte: Eurostat

La propensione di una collettività a relazionarsi con la PA tramite Internet ovvero ad acquistare beni e/o servizi online assume notevole importanza per capire come vengano utilizzate le ICT ma, soprattutto, ci danno informazioni sullo stato di attuazione di due obiettivi cruciali dell'Agenda digitale: l'Amministrazione digitale (eGovernment o eGov) e l'eCommerce. Il grafico 4 denota indicatori regionali decisamente al disotto di quelli medi europei: se, infatti, per gli indicatori di dotazione ed uso delle ICT (graf. 1 e 3), i gap tra la regione meno performante e l'Europa non superavano i 12 p.p., in questo caso, la forbice tra la media dell'EU28 e i migliori risultati, riportati dalla Toscana, è di oltre 20 punti percentuali per ciascun indicatore.

Solo il 30% circa degli internauti delle tre regioni ha effettuato un acquisto online nel corso del 2016 e sono ancora di meno quelli che hanno utilizzato Internet per relazionarsi con la PA (il 23% in Umbria e nelle Marche e il 28% in Toscana). La restituzione di moduli compilati riguarda solo il 17% degli umbri che si sono relazionati con la PA tramite Internet (non si supera il 20% nemmeno nella più performante Toscana). Siamo, dunque, lontani dall'obiettivo dell'Agenda digitale europea che, prevedeva entro il 2015, un utilizzo dell'eGovernment da parte del 50% della popolazione, di cui oltre la metà doveva essere in grado di restituire moduli compilati. Sembrano, quindi, proprio questi due punti deboli

delle tre regioni (e dell'Italia in generale) su cui far convergere gli sforzi della strategia digitale: i cittadini italiani e, quindi, umbri, toscani e marchigiani, pur disponendo di ICT, le usano meno rispetto alla media europea. Quelli che le usano, lo fanno prevalentemente per scopi culturali, ricreativi ovvero per partecipare a social network, ma pochi ricorrono alle infrastrutture digitali di cui dispongono per relazionarsi con la PA ovvero per acquistare beni e/o servizi online.

**Graf. 4 - Persone che usano Internet per relazionarsi con la PA e/o hanno effettuato almeno un acquisto online\*. Valori percentuali (2016)**



(\*) nel corso degli ultimi 12 mesi.

Fonte: Eurostat

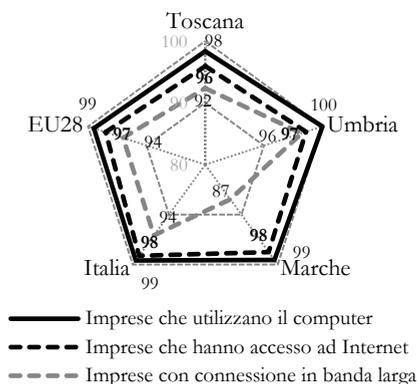
#### *L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: le imprese*

Prima di procedere all'analisi dei dati Istat derivanti dalla "Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese", è opportuno precisare che tale indagine riguarda solamente le imprese con oltre 10 addetti. Secondo l'ultimo Censimento dell'industria e dei servizi del 2011, queste rappresentavano circa il 5% delle imprese attive in ognuna delle tre regioni esaminate. Alla luce di ciò, è necessario fare attenzione ai risultati conseguenti l'analisi degli indicatori e dei dati seguenti, poiché il fatto che tali imprese siano dotate ed utilizzino le ICT non significa affatto che nelle regioni sia diffusa una cultura digitale tra le imprese.

Per quanto attiene le dotazioni di ICT delle imprese, la performance umbra è migliore di quella osservata, non solo nelle Marche e nella Toscana, ma anche mediamente nell'Europa dei 28. Praticamente la totalità delle imprese umbre utilizza un PC e il 97% ha accesso ad

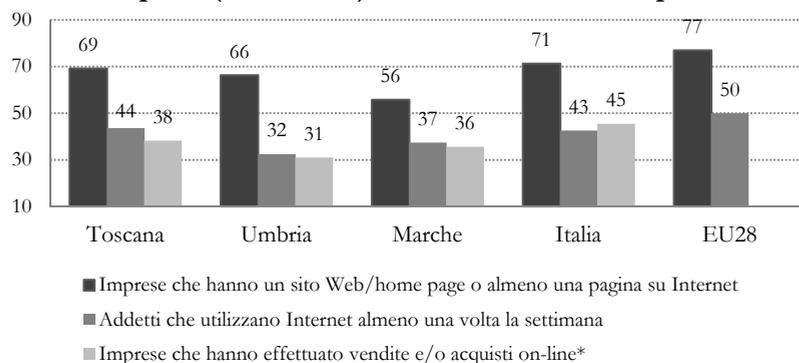
Internet; per il 96,5% di queste la connessione è a banda larga (graf. 5). Nonostante ciò, le imprese umbre mostrano gap negativi rispetto alla media europea negli indicatori di uso delle ICT: la quota di addetti che fa uso di Internet nell'espletamento delle proprie attività lavorative in Umbria è pari al 32%, di gran lunga inferiore al dato medio dell'EU28 (50%) e anche più contenuta di quella rilevata tra le imprese toscane e marchigiane; la percentuale di imprese umbre con sito web ammonta al 66% (come in Toscana e superiore al valore delle Marche) contro il 77% di quelle dell'Europa dei 28 (graf. 6).

**Graf. 5 - Imprese (+10 addetti) e dotazioni di ICT. Valori percentuali (2016)**



Fonte: Eurostat, Istat

**Graf. 6 - Imprese (+10 addetti) e uso delle ICT. Valori percentuali (2016)**

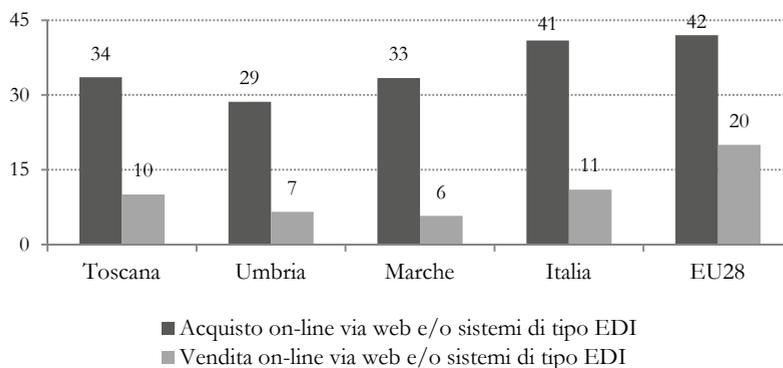


(\*) dato non disponibile per EU28

Fonte: Eurostat, Istat

L'eCommerce per le imprese rappresenta prevalentemente l'acquisto tramite web; sono, infatti, pochissime quelle che riescono a vendere in rete. Nel 2016, il 29% delle imprese umbre ha acquistato e solo il 7% è riuscito a vendere via web; i valori per l'Umbria, inferiori a quelli medi nazionali, denotano ancora un grosso divario con la performance europea (graf. 7).

**Graf. 7 - Imprese (+10 addetti) attive nel commercio elettronico per tipo di attività commerciale svolta on-line. Valori percentuali (2016)**



Fonte: Eurostat, Istat

#### *L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: i Comuni*

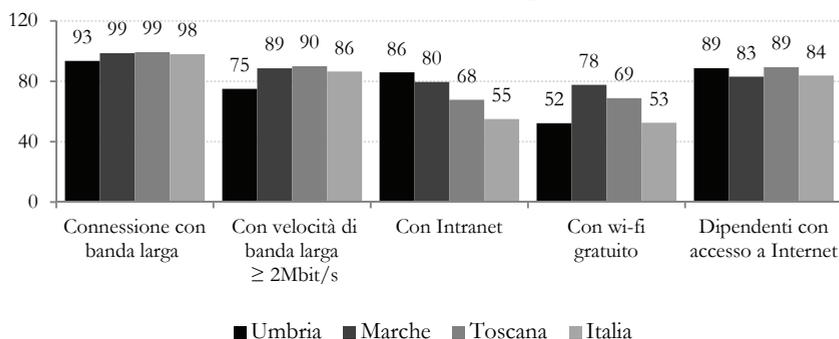
I dati relativi all'indagine "Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni locali" riguardano, in realtà, tutte le amministrazioni locali e non solo quelle comunali, ma le informazioni rese pubbliche a livello regionale sul sito di Istat si riferiscono esclusivamente ai Comuni; sarebbe necessario disporre dei microdati per poter effettuare un'analisi più approfondita.

L'ultima indagine, riferita all'anno 2015<sup>5</sup>, vede l'Umbria svantaggiata, rispetto a Marche e Toscana, per quanto attiene la quota di comuni muniti di una connessione a banda larga che riguarda il 93% dei municipi umbri e il 99% di quelli marchigiani e toscani. Il gap è ancora più

<sup>5</sup> I dati dell'indagine "Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni locali", rilasciati da Istat nel gennaio 2017 fanno riferimento all'anno 2015. L'indagine, a differenza di quelle impiegate precedentemente per l'analisi della diffusione delle ICT tra i cittadini e le imprese che sono a cadenza annuale, viene svolta ogni tre anni dunque la precedente aveva come anno di riferimento il 2012.

mercato se si considera la banda larga veloce, disponibile per il solo 75% dei comuni umbri (graf. 8). Al contrario, l'Umbria, mostra performance migliori per quel che concerne la quota di municipi che ha deciso di dotarsi di una rete Intranet, presente nell'86% dei comuni umbri e nel solo 68% di quelli toscani. I punti d'accesso wi-fi gratuiti riguardano prevalentemente le amministrazioni comunali marchigiane (ben l'80% li garantisce ai propri cittadini), seguite da quelle toscane e, infine, da quelle umbre (solo il 52% dei comuni umbri prevede punti di accesso wi-fi gratuiti).

**Graf. 8 - Dotazioni ICT dei Comuni. Valori percentuali (2015)**

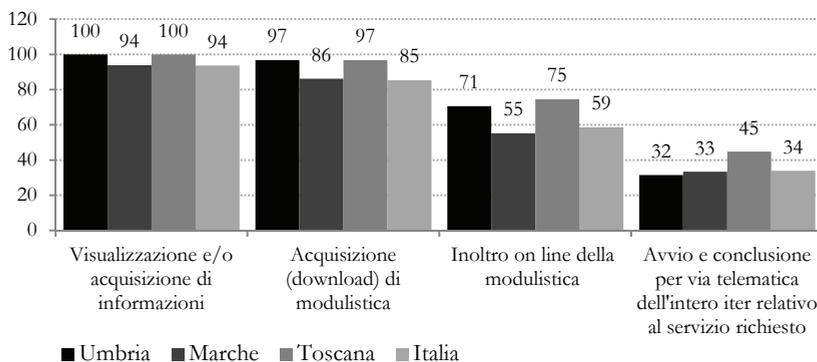


Fonte: Istat

Nonostante, a livello di dotazioni ICT, i comuni umbri risultino svantaggiati rispetto a quelli di Marche e Toscana, le loro performance, in termini di servizi offerti online ai propri cittadini, sono del tutto analoghe a quelle delle amministrazioni comunali toscane e superiori a quelle delle Marche. La totalità dei comuni umbri offre la possibilità di visualizzare e/o acquisire informazioni online, il 97% prevede il download di modulistica e il 75% consente l'inoltro online di moduli. Meno diffusa ovunque la possibilità di avviare e concludere per via telematica l'intera pratica del servizio richiesto, offerta dal solo 30% dei municipi umbri e marchigiani e da circa il 45% di quelli toscani (graf. 9).

I principali ostacoli che i comuni dichiarano di incontrare nell'utilizzo delle ICT sono la mancanza di risorse finanziarie (67% dei comuni umbri ed il 74% di quelli toscani e marchigiani) e la carenza di staff qualificato in materie ICT (60% dei municipi umbri, 64% dei marchigiani e 52% di quelli toscani).

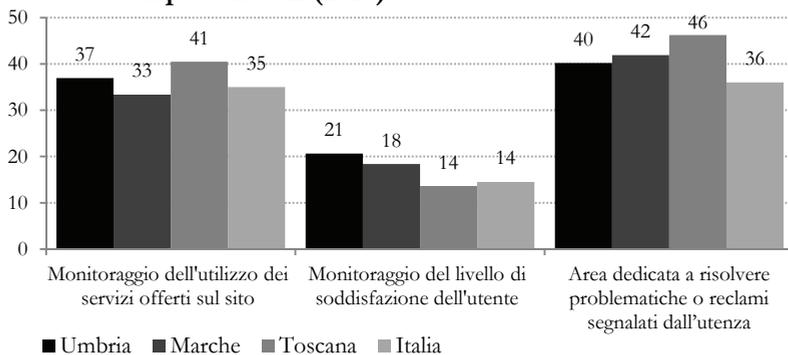
**Graf. 9 - Comuni per servizi offerti online sul sito Web istituzionale. Valori percentuali (2015)**



Fonte: Istat

Per migliorare i servizi offerti online ai propri cittadini, i comuni ricorrono prevalentemente alla predisposizione di un'area dedicata alla risoluzione di problematiche e/o reclami segnalati dall'utenza ovvero al monitoraggio dell'utilizzo dei servizi offerti sul sito piuttosto che alla valutazione del livello di soddisfazione dell'utente (graf. 10).

**Graf. 10 - Comuni che utilizzano strumenti per migliorare i servizi offerti via web. Valori percentuali (2015)**



Fonte: Istat

## Riferimenti bibliografici

Agenzia Umbria Ricerche

2016 *Rapporto Economico e Sociale 2016-17. L'Umbria tra Toscana e Marche*, AUR, Perugia.

Commissione Europea

2016 *Digital Agenda Targets Progress report*, Bruxelles.

2016 *Digital Economy and Society Index (DESI)*, Bruxelles.

2016 *Regional Innovation Scoreboard 2016*, Bruxelles.

2015 *Digital Economy and Society Index (DESI)*, Bruxelles.

2010 *A Digital Agenda for Europe*, [COM (2010) 245], Bruxelles.

Fondazione Ugo Bordonì - Istat

2015 *Internet@Italia 2014. L'uso di Internet da parte di cittadini e imprese*, Fondazione Ugo Bordonì, Roma.

Istat

2016 *Indicatori demografici*, Istat, Roma.

2016 *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, Istat, Roma.

2016 *Cittadini e nuove tecnologie*, Istat, Roma.

2016 *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese*, Istat, Roma.

2016 *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Pubblica Amministrazione Locale*, Istat, Roma.

2015 *Cittadini e nuove tecnologie*, Istat, Roma.

2015 *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle imprese*, Istat, Roma.

2013 *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Pubblica Amministrazione Locale*, Istat, Roma.

Regione Toscana

2015 *La società dell'informazione e della conoscenza in Toscana. Rapporto 2015*, Firenze.

Riva M. - Roveda C.

2016 *Rapporto Annuale sull'Innovazione 2016*, Fondazione per l'innovazione tecnologica COTEC, Roma.

Telecom Italia

2015 *Italia Connessa 2015. Agende Digitali regionali*, Telecom Italia

SOMMARIO • Il regionalismo italiano tra il 1990 e il 2016 • Politiche neocentraliste ed effetti sulle Regioni: il periodo della crisi • Quale futuro per il regionalismo italiano dopo il referendum del 4 dicembre 2016

Capire dove sono cambiate e dove stanno cambiando le Regioni non è un'operazione facile. Popper ci ha insegnato che la scienza non è un sistema di asserzioni certe stabilite una volta per tutte, come non è neppure un sistema che avanza verso uno stato definitivo e incontrovertibile. Il filosofo austriaco ci ha insegnato che la scienza e gli scienziati non possono pretendere di avere la certezza della ragione.

L'attualità ci dice che negli ultimi anni le Regioni hanno giocato un ruolo meno strategico di quello che ci si sarebbe potuti aspettare all'inizio degli anni Duemila, quando in molti erano convinti che il volto bello, nuovo e fresco dell'assetto statale poteva e doveva essere rappresentato dalle Entità regionali.

Con gli anni della crisi, senza una vera riflessione sull'argomento, le azioni dei governi che si sono succeduti hanno tolto ossigeno e spazio alle Regioni. Si è preferito di più puntare su una dimensione neocentralista del Paese, anche a costo di sembrare non in sintonia rispetto agli obiettivi base dell'Unione Europea (l'Europa delle Regioni).

Sta di fatto, però, che la consacrazione ufficiale e formale di un nuovo centralismo non c'è stata in quanto, il 4 dicembre 2016, la maggioranza degli italiani ha in modo inequivocabile respinto la proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi, che conteneva un sostanziale spostamento di molte funzioni dalla periferia al centro. La virata verso un neocentralismo, dove sia il controllo delle risorse finanziarie pubbliche e sia le competenze legislative venivano principalmente detenute dallo stato centrale, è sfumata lasciando sulla scena la precedente riforma del

---

<sup>1</sup> Funzionario di ricerca e coordinatore editoriale dell'Agenzia Umbria Ricerche. Giornalista e Direttore Responsabile della Rivista Aur&S.

Titolo V del 2001 che, come ben sappiamo, rappresentava il primo passo per uno “Stato a trazione regionale”.

Nelle pagine che seguono daremo uno sguardo, seppur sintetico, alla trasformazione del regionalismo italiano dal 1990 ai nostri giorni, con il grande dubbio finale di cosa ne rimanga realmente sul tappeto dopo il referendum di dicembre.

## **Il regionalismo italiano tra il 1990 e il 2016**

Prima degli anni Settanta si parlava di regionalismo senza regioni; nel periodo compreso tra il 1970 e il 1990 di Regioni senza regionalismo e bisogna aspettare il 1990 per avere un’inversione di tendenza dove le Regioni hanno via via conquistato un ruolo sempre più importante.

La storia delle istituzioni ci dice che all’inizio degli anni Novanta prese il via un vero e proprio processo di devoluzione a Costituzione invariata: in particolare con la legge n. 59 del 1997 e con il Dlgs n. 112 del 1998. Detto in altri termini si avviò un vero e proprio federalismo amministrativo.

*Da questo momento, la questione regionale monopolizzerà il dibattito nazionale tanto che la stagione riformatrice avviata con le leggi Bassanini porterà all’approvazione - in un clima molto controverso - delle ben note leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, le quali, introducendo significativi elementi di novità per il regionalismo italiano, hanno ridisegnato secondo una più pregnante logica autonomistica l’assetto dei rapporti Stato-Regioni<sup>2</sup>.*

Era il periodo dell’avanzata della globalizzazione e del Trattato di Maastricht, che ponevano problematiche nuove incoraggiando un riassetto istituzionale attraverso un forte impulso alla diffusione di forme di governo multilivello delle singole aree territoriali.

Nel 2001, con la riforma del Titolo V, ci fu una vera e propria svolta e le Regioni si videro assegnare un ruolo di primissimo piano nel governo dei territori. Il nuovo articolo 117 della Costituzione ampliava, dopo decenni di attese da parte di molti, le competenze legislative regionali e ridisegnava un nuovo equilibrio dei poteri tra Stato e Regioni. Basta un semplice colpo d’occhio al “vecchio” e al “nuovo” testo dell’articolo 117

---

<sup>2</sup> Michela Michetti, “Le Regioni nel Dibattito Nazionale” in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, ISSIRFA, Ed. 2013, pp. 371-383.

della Carta per capire che ci fu una svolta profonda nel paradigma istituzionale.

| <b>Articolo 117 della Costituzione risultante dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</b>   | <b>Articolo 117 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</b>  |
|--|--|
| <p><i>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</li> <li>• immigrazione;</li> <li>• rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</li> <li>• difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</li> <li>• organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</li> <li>• ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</li> <li>• norme generali sull'istruzione; previdenza sociale;</li> <li>• legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;</li> </ul> | <p><i>La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</li> <li>• circoscrizioni comunali;</li> <li>• polizia locale urbana e rurale;</li> <li>• fiere e mercati;</li> <li>• beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera;</li> <li>• istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;</li> <li>• musei e biblioteche di enti locali;</li> <li>• urbanistica;</li> <li>• turismo ed industria alberghiera;</li> <li>• tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;</li> <li>• viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;</li> <li>• navigazione e porti lacuali;</li> <li>• acque minerali e termali;</li> <li>• cave e torbiere;</li> <li>• caccia;</li> <li>• pesca nelle acque interne;</li> <li>• agricoltura e foreste;</li> <li>• artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali.</li> </ul> <p><i>Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.</i></p> |

• pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

|   |  |
|---|--|
| <p><i>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</i></p> |  |
|---|--|

Ogni giorno dopo il 18 ottobre 2001, data di approvazione della legge costituzionale n. 3, si candidava ad essere un giorno buono per far nascere in Italia un vero e ben fatto federalismo. Ma, tutti sappiamo che non è andata così e lo “Stato a trazione regionale”, o se si preferisce il “Regionalismo senza Stato”, non hanno visto la luce. L’ultimo tassello da conquistare era il federalismo fiscale che avrebbe dovuto/potuto segnare la svolta decisiva rispetto al passato. Svolta che non si è concretizzata dal momento in cui la legge 42/2009, che doveva essere il punto di rottura e di innovazione del sistema, di fatto è arrivata troppo tardi in quanto già indebolita dai primi veri effetti della crisi.

Dal 2007 in poi, più che la strada del federalismo, si è percorsa quella del neocentralismo: i Governi che si sono succeduti hanno lavorato su forti tagli della spesa pubblica, facendo ricorso ad una legislazione “emergenziale”, molto impattanti sui portafogli delle Regioni e degli enti locali e quindi sulla loro capacità di spesa e di autonomia.

Sotto un profilo più formale, visto che non c’è stato negli anni della crisi un cambiamento della Costituzione, l’operazione è stata resa possibile anche dall’atteggiamento della Corte Costituzionale che (a Costituzione invariata) ha di fatto “ammorbidito” con i suoi pronunciamenti l’art. 117

della Carta, così come modificato nel 2001, attraverso una serie di accorgimenti tra cui il “criterio di prevalenza”, la “chiamata in sussidiarietà”, le “materie onnivore”, le “materie trasversali”. Il risultato è stato che la giurisprudenza costituzionale ha rafforzato il controllo finanziario nelle mani del Governo centrale<sup>3</sup>. Ma, non è proprio chiarissimo quanto questo neocentralismo sia stato figlio di scelte politiche e quanto di necessità che non hanno lasciato a disposizione molte strade da percorrere. In linea generale, noi sappiamo che la maggior parte degli economisti, dei politologi, dei sociologi e degli storici, concordano nel ritenere corretto che nei periodi di crisi i sistemi di governo a più livelli possano far ricorso ad una temporanea ricentralizzazione delle competenze e delle risorse finanziarie. Quindi, sulla base di quanto appena detto, l'Italia non ha rappresentato nessuna eccezione, anzi potrebbe aver fatto molto bene a percorrere questa strada. Certo, i nostri trascorsi storici ci dicono che nel Paese ci sono tanti nostalgici di uno Stato centralista, sempre pronti ad affermare le virtù di quell'approccio e forse sempre speranzosi di farlo rivivere a scapito di forme di governo multilivello.

### **Politiche neocentraliste ed effetti sulle Regioni: il periodo della crisi**

Nel periodo della crisi in Italia c'è stata un'avanzata del neocentralismo che ha agito su un ridimensionamento delle risorse a disposizione delle Regioni che, sotto certi aspetti, è andato ad intaccare la possibilità di garantire sempre i compiti costituzionalmente previsti.

In questa fase il regionalismo italiano non è stato considerato come un elemento intoccabile del sistema delle politiche pubbliche volte alla promozione dei territori, e più in generale non si è scommesso su di esso sia per la competitività del Paese e sia per ciò che attiene ai servizi pubblici.

*Se la politica di defianziamento compiuta in tutti gli anni della crisi dovesse ostinatamente continuare, per mantenere pressoché intatta la spesa degli apparati centrali, il declino del regionalismo sarebbe irreversibile e condurrebbe a un centralismo*

---

<sup>3</sup> Per un'ampia ed attenta analisi si veda Stelio Mangiameli e Giulia Maria Napolitano, “Regioni e Regionalismo nella prospettiva delle riforme”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, ed. 2016, pp. 1-7.

*rispetto al quale le regioni potrebbero avere solo una funzione marginale con un deperimento della stessa forma di “stato regionale” voluta dal costituente del 1947<sup>4</sup>.*

Il rischio è ben chiaro: se si tagliano i soldi alle Regioni di fatto surrettiziamente si mette in piedi una riforma costituzionale dove vengono svuotati di senso questi Enti che, pur mantenendo la potestà legislativa, non possono esercitarla in modo compiutissimo in quanto privi di risorse libere che sono fondamentali per fare leggi munite di gambe per camminare.

Spostando per un attimo la riflessione sulle politiche dell’Europa, col neocentralismo italiano figlio della crisi si è registrata una contraddizione di fondo rispetto a quanto in ogni occasione l’Unione professa, ovvero che per una piena realizzazione del processo di integrazione europea è fondamentale un’articolazione di tipo regionale (federale) degli stati membri<sup>5</sup>. Per l’UE la *governance multilivello* è centrale e serve per ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie aree e limitare al minimo i rischi di frammentazione. L’Italia della crisi, a conti fatti, ha trascurato questo aspetto della politica comunitaria ed anzi a volte è sembrata andare in senso opposto.

Con il vento neocentralista si è riaperta anche un’altra questione che periodicamente in Italia viene fuori e cioè quella del dimensionamento delle Regioni. Gli studi che ruotano intorno a questo argomento sono davvero tanti e per tutti i gusti e tutti i partiti. Se ci limitiamo solo agli anni più vicini a noi, sul tavolo della politica c’è (stato...) il tema delle macroregioni lanciato dal Presidente della Toscana Enrico Rossi che in un volume dal titolo evocativo, *L’Italia Centrata, ripensare la geometria dei territori* (2016), avanza una suggestione sul possibile “accorpamento” di Umbria e Marche proprio con la Toscana.

Per onor di cronaca, come direbbe un giornalista (sic!), l’operazione è più facile a dirsi che a farsi. Rivedere i confini delle Regioni è una faccenda molto delicata e che può presentare non poche problematiche. In ordine sparso possiamo dire che:

---

<sup>4</sup> Stelio Mangiameli, “Dove vanno le Regioni?”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, ed. 2016, pp. 367-389.

<sup>5</sup> Si veda a tal proposito la recente “Carta della Governance Multilivello in Europa” del 3 aprile 2014.

- a) occorrerebbe individuare un criterio per determinare la nuova perimetrazione regionale, nella consapevolezza che la compensazione territoriale non è mai cosa agevole e può riproporre vecchi divari creduti sopiti;
- b) i confini territoriali una volta ridefiniti vanno reconsiderati statici e questo può comportare nel giro di poco tempo la riproposizione della necessità di una nuova revisione;
- c) dar vita alle macroregioni implicherebbe modificare tutta un'altra serie di norme come, ad esempio, quelle per l'elezione del Presidente della Repubblica, ecc.;
- d) le macroregioni per essere efficienti dovrebbero diventare l'*asset* amministrativo centrale del Paese e viene difficile pensare che oggi il nostro Stato centrale possa con *nonchalance* ridurre la sua attività, in pratica, alle sole politiche di carattere nazionale.
- Come emerge anche da questo scarso elenco, le variabili da tenere in considerazione in un processo di costituzione di macroregioni sono tante e richiedono grande consapevolezza dei molti problemi a cui si va incontro.

*Le esperienze della riforma delle Province e dell'attuazione della Legge Delrio hanno dimostrato la complessità dei processi di rideterminazione dei confini degli enti territoriali; difficoltà, queste, che si riproporrebbero ampliate nel caso delle Regioni<sup>6</sup>.*

Sicuramente per la creazione di macroregioni sarebbe opportuno un percorso a *step*, avvalendosi in prima battuta di forme di cooperazione orizzontale volte a stimolare la nascita di possibili nuovi riassetti istituzionali.

In punta di diritto la nostra Costituzione prevede sostanzialmente due strade per realizzare nuovi dimensionamenti regionali:

A) *costruire ambiti territoriali sovra-regionali attraverso forme di collaborazione orizzontale tra Regioni.*

Il punto di partenza di questo approccio consiste nel prendere atto delle asimmetrie territoriali venutesi a creare negli anni e dell'opportunità di ottimizzare le competenze per il tramite dell'art. 117, comma 8, della Costituzione<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Stelio Mangiameli, "Dove vanno le Regioni?", in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, ed. 2016, pp. 367-389.

<sup>7</sup> "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni?".

L'ipotesi *collaborazione orizzontale* è interessante e potrebbe dare buoni risultati in quanto è flessibile. Sotto un profilo più operativo, sarebbe opportuno costruire piani strategici interregionali attenti alle interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali delle Regioni interessate. Il ruolo dello Stato centrale dovrebbe essere quello di favorire il processo collaborativo.

B) *Ridisegnare i confini delle Regioni riducendone il numero: macroregioni*<sup>8</sup>.

L'ottimizzazione dei territori contigui e omogenei più grandi significherebbe far nascere nel nostro ordinamento le macroregioni. Il primo comma dell'art. 132 della Costituzione ci dice:

*Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.*

Il fatto con cui fare i conti è che i territori in genere mal digeriscono le operazioni di fusione, in quanto negli anni, più di quello che a volte non ne siamo consapevoli, le identità regionali si sono consolidate e questo renderebbe la vita difficile a qualsiasi tipo di riassetto territoriale. Il regionalismo dalle sue origini ad oggi ha cambiato più volte pelle ma sicuramente non ha mancato l'obiettivo di irrobustire le singole comunità regionali come corpi con una loro fisionomia ben precisa.

#### **Quale futuro per il regionalismo italiano dopo il referendum del 4 dicembre 2016**

La crisi di questi anni, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, ha aperto uno scenario dove si è rimesso in discussione un po' tutto, compreso l'assetto istituzionale del Paese. Cosa modificare o cosa non modificare, direttamente o indirettamente, ha trovato sicuramente una sua configurazione organica nel progetto di riforma costituzionale Boschi-Renzi sottoposto a votazione referendaria lo scorso dicembre. Di Regioni nella proposta non se ne parlava direttamente mentre l'operazione, e basta dare un'occhiata ad alcuni articoli del testo per

---

<sup>8</sup> A. Sterpa, "Quali macroregioni e con quale Costituzione?" in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2015.

rendersene velocemente conto, avrebbe inciso molto sul loro agire, sulla loro autonomia e sulla loro fisionomia a tutto vantaggio dell'amministrazione centrale dello Stato.

Il tentativo di riforma costituzionale molto probabilmente era solo l'anticamera ad un ripensamento generale di tutti gli assetti territoriali che per giunta erano, per quanto riguarda alcuni "pezzi", già stati sottoposti a modifiche con la cosiddetta "legge Delrio" - nonostante questa fosse solo una legge di fascia ordinaria, con tutti i limiti annessi e connessi. Nella sostanza, però, cosa sarebbe avvenuto in caso di vittoria del "Sì" oggi non lo possiamo sapere, mentre sappiamo che con la vittoria del "No" al referendum del 4 dicembre 2016 la svolta "neocentralista" dell'Italia non c'è stata e il disegno costituzionale in vigore rimane quello del 2001 che prevede un'ampia autonomia delle Regioni, una loro partecipazione alla politica economica del Paese e, fatto non secondario, il federalismo fiscale. Poi sappiamo anche che non sono state mai risolte le questioni riguardanti il raccordo delle funzioni tra Stato e Regioni, ed in particolare ciò che concerne le competenze legislative. Rispetto a quest'ultima faccenda Mangiameli scrive:

*[...] la possibilità di un raccordo inerente alla funzione legislativa per mezzo delle conferenze non appare più sostenibile, non fosse altro per la circostanza che questa realizza un raccordo a valle dell'esercizio della funzione legislativa e tra gli esecutivi.*

*In questa situazione l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 [L. C. n.3 del 2001], con "la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali", resta la via migliore per dare vita a un coordinamento delle funzioni legislative, proprio perché la collaborazione interviene direttamente sulla formazione dei principi che riguardano la competenza concorrente<sup>9</sup>.*

Come muoversi in questo contesto da adesso in avanti non è chiaro a nessuno e la politica nel breve lasso di tempo intercorso tra il referendum ed il momento in cui si sta scrivendo il presente articolo non ha mandato segnali convincenti. Anzi, sembra che ci troviamo in un guado dal quale non sappiamo bene come venirne fuori.

---

<sup>9</sup> Mangiameli S., "Il regionalismo italiano dopo il referendum del 4 dicembre 2016", articolo pubblicato sul sito web dell'ISSIRFA, [www.issirfa.cnr.it/editoriale.html](http://www.issirfa.cnr.it/editoriale.html). anno 2017.

*L'Italia dei primi giorni del 2017 sembra un paese sull'orlo di una crisi di nervi, appesantito da leadership appannate e da una grave assenza di progetti istituzionali, politici, sociali. Dalla crisi istituzionale post-referendum, pur risolta rapidamente con la formazione del governo Gentiloni, alla delicata situazione del Monte dei Paschi di Siena, dalle difficoltà della gestione dei flussi migratori alle ricorrenti minacce terroristiche, tutto sembra spingere il Paese verso sponde dominate da una preoccupante cupezza. In un circolo vizioso, questa situazione ci rende più deboli in Europa e fa crescere ancora di più le difficoltà del paese [...] <sup>10</sup>.*

Ritornando più nell'alveo del presente contributo, in punta di buon senso e visto l'esito del referendum, la politica non può non tener conto che uno "Stato con una tendenza a trazione regionale" non è stato archiviato da ben due referendum - mi riferisco anche a quello del 2006 proposto da Berlusconi, oltre che all'ultimo del 2016.

A stretto giro non sembra ripercorribile un'ipotesi di archiviazione "per strade formali" del modello regionalista nostrano figlio della riforma costituzionale del 2001. Gli italiani, direttamente o indirettamente, in modo consapevole o inconsapevole, ognuno la pensi come gli pare, di fatto si sono pronunciati e quindi sia il governo centrale che la Corte costituzionale non possono non trarne gli opportuni insegnamenti e rivedere almeno in parte il loro *modus operandi* degli ultimissimi anni rispetto alle Regioni.

Sotto un profilo generale sono diversi i segnali che ci dicono che l'attuale regionalismo non ha compiuto a pieno certi suoi percorsi di maturazione. Se da una parte la macchina dello Stato centrale sembra appesantita e bisognosa di un ammodernamento, dall'altra non si può affermare che le Regioni dal 1970 ad oggi siano diventate degli Enti sempre capaci di stare al passo coi tempi e portatori di una filosofia innovatrice in grado di dare l'esempio per efficientare l'intero sistema Paese. La sensazione è che le Regioni non hanno raggiunto - mi si consenta un linguaggio figlio dei tempi - ancora una loro "comfort zone" e sembrano sedute sopra un altalena che va un po' su ed un po' giù.

---

<sup>10</sup> Caravita 2017.

## Riferimenti bibliografici

Agenzia Umbria Ricerche

2016 *Il futuro delle Regioni tra metamorfosi e identità* in *L'Umbria tra Toscana e Marche*, Aur Rapporti, Perugia, pp. 419-440.

Antonini L.

2017 *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?* in *federalismi.it*, anno XV n. 4.

Candido A.

2016 *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, Paper.

2012 *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano.

Caravita B.

2017 *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, *federalismi.it*, anno XV n. 1.

2016 *Referendum, nuovo Governo, scioglimento delle Camere*, *federalismi.it*, anno XIV n. 24.

2015 *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino.

Castellani B.

2015 *Verso le (macro)regioni?*, Regione Umbria, Assemblea legislativa.

Datena A.

2001 *L'Italia verso il federalismo*, Giuffrè, Milano.

Gianfrancesco E.

2015 "Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici" in *Le Regioni*, n. 1.

ISSIRFA

2016 *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, Gruppo 24 ore, Milano.

2014 *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Gruppo 24 ore, Milano.

2013 *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, Gruppo 24 ore, Milano.

Mangiameli S.

- 2017 “Il regionalismo italiano dopo il referendum del 4 dicembre 2016”, articolo pubblicato sul sito web dell’ISSIRFA, [www.issirfa.cnr.it/editoriale.html](http://www.issirfa.cnr.it/editoriale.html).
- 2016 “Dove vanno le Regioni?”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, pp. 367-389, Gruppo 24 ore, Milano.

Mangiameli S., Napolitano G.M.

- 2016 “Regioni e Regionalismo nella prospettiva delle riforme”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, pp. 1-7, Gruppo 24 ore, Milano.

Marcelli F.

- 2001 “La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3”, *scheda di lettura n. 70*, Senato della Repubblica, Servizio Studi.

Michetti M.

- 2013 “Le Regioni nel Dibattito Nazionale” in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, ISSIRFA pp. 371-383.

Pizzetti F.

- 2015 *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano.

Rossi E. (a cura di)

- 2016 *L’Italia centrata. Ripensare la geometria dei territori*, Quodlibet.

Sterpa A.

- 2015 *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, federalismi.it
- 2011 *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano.



## Osservatorio



## **Economia circolare: quando gli sprechi diventano risorse**

Carla Casciari<sup>1</sup>

AUR&S  
Semestrale  
Agenzia Umbria  
Ricerche  
13

Reinventare, rinnovare, rigenerare, reinserire; tutti sinonimi di un nuovo approccio alle tematiche ambientali e produttive che vuole essere orientato ai principi dell'*economia circolare*. Con questo s'intende un modello di economia, differente da quello lineare, nel quale la produzione e il consumo dei beni e dei servizi danno vita ad un processo di auto-generazione nel quale gli eccessi di qualcuno diventano le risorse per un altro soggetto della filiera.

In questo scenario è importante ricordare come la Commissione Europea ha adottato il 2 dicembre 2015 la Comunicazione "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare" nella quale rimarca il concetto secondo cui per garantire una crescita sostenibile nell'UE è necessario usare le risorse a disposizione in maniera intelligente, abbandonando l'idea di un modello "usa-e-getta" per il futuro.

Questo sistema, si legge sempre nei documenti della Commissione, consentirebbe non solo una sostanziale riduzione dei rifiuti su tutto il territorio della UE, ma anche una progettazione ecocompatibile, con un risparmio netto per le imprese europee pari a 600 miliardi di euro, ossia l'8% del fatturato annuo.

L'economia circolare sarebbe quindi un'economia che fa bene all'ambiente e allo sviluppo dato che si sostanzierebbe in nuovi posti di lavoro, stimati dalla Commissione in 580 mila in tutta Europa entro il 2030, oltre al notevole risparmio di materie prime e di risorse idriche.

Tra gli interventi del *Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare* che maggiormente hanno richiamato l'attenzione degli Stati Membri e che sono stati oggetto di azioni legislative spicca quello legato alla riduzione degli sprechi alimentari.

---

<sup>1</sup> Consigliera Regionale - Regione Umbria.

Questo è un problema molto attuale a livello UE: si stima infatti che si sprechino circa 100 milioni di tonnellate di alimenti l'anno sul tutto il territorio. Nel testo vengono citati anche gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 adottati dall'Assemblea Generale dell'ONU tra i quali figurano l'accesso al cibo, inteso come diritto e come misura di contrasto alla povertà ed una strategia che mira a dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori, oltre che ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionanti e di produzione. Obiettivi che sia la UE che gli Stati Membri si sono impegnati a raggiungere.

A dare maggior forza a queste indicazioni, il Comitato delle Regioni, organo consultivo dell'Unione Europea, nel suo *parere sugli sprechi alimentari* [CdR 6646/2015] ha ribadito la necessità di fissare obiettivi certi sul tema indicando il 30% di riduzione degli sprechi alimentari entro il 2025 quale obiettivo che la UE e gli Stati Membri dovrebbero porsi.

Allo stesso modo, la *Carta di Milano* approvata dai leader mondiali in occasione di Milano Expo 2015, impegna i cittadini ad essere parte attiva nella costruzione di un ecosistema che sia sostenibile da un punto di vista ambientale ma anche più equo per i suoi abitanti. Questo si otterrà da un lato limitando gli sprechi giornalieri e dall'altro coinvolgendo in reti di solidarietà gli attori che operano nel settore del recupero e della distribuzione gratuita delle eccedenze alimentari.

I contenuti dei documenti redatti a livello sovranazionale trovano riscontro puntuale nel disegno di legge approvato nel corso della XVII Legislatura nazionale, legge n. 166/2016 “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi” il quale disciplina uniformemente la donazione e distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà.

In Italia, infatti, già da alcuni anni l'Osservatorio Nazionale *Waste Watcher di Last Minute Market/Swg* effettua un monitoraggio puntuale sullo spreco di cibo, dati che hanno sollecitato l'intervento del Parlamento su un tema che ha una valenza sociale ed economica.

Gli *ultimi dati* elaborati dall'Osservatorio [elaborazione Distal Università di Bologna e Last Minute Market su dati Borsa Merci Bologna] riferiti all'anno 2015, riportano come lo spreco alimentare nazionale ammonta a circa 16 miliardi di euro, ovvero l'1% del Pil. Il 75% dello spreco

complessivo in Italia avviene nelle case con circa 145 kg di cibo l'anno per famiglia. A questo vanno sommate le perdite in campo dei prodotti non raccolti in agricoltura (circa 1 miliardo e 25 milioni), gli sprechi nell'industria (circa 1 miliardo e 160 milioni) e nella distribuzione (circa 1 miliardo e 430 milioni).

La *Legge 166/2016*, approvata nel mese di agosto 2016 su proposta dell'Onorevole Maria Chiara Gadda, ha il merito di interfacciare il problema dello spreco da un punto di vista propositivo e non solo sanzionatorio come invece è avvenuto con normative approvate in altri paesi europei. L'intento dichiarato è quello di sensibilizzare i cittadini e consumatori sullo spreco di prodotti alimentari disciplinando il meccanismo della "cessione a titolo gratuito" delle eccedenze alimentari a favore di enti pubblici e privati che, senza scopo di lucro e gratuitamente, s'impegnano nella loro redistribuzione per finalità civiche e solidaristiche in favore delle persone indigenti. La legge nazionale introduce inoltre norme specifiche non solo nel campo della donazione delle eccedenze alimentari, ma mette ordine anche nel campo della donazione dei prodotti farmaceutici ancora utilizzabili, di beni non alimentari che possono essere soggetti a riuso, oltre che sostenere campagne di sensibilizzazione nazionale sul tema coinvolgendo in primis le fasce più giovani della popolazione con la diretta partecipazione delle scuole.

Sull'onda della legge "Gadda" anche in Umbria si è voluto tentare d'introdurre *una normativa regionale* in materia, un percorso di elaborazione che mi ha visto prima firmataria insieme al collega Silvano Rometti per la maggioranza e Marco Squarta per l'opposizione.

L'intento comune è quello di arrivare da un lato alla riduzione degli sprechi così come indicato dagli obiettivi derivanti dalle normative nazionali ed europee, dall'altro al consolidare sul territorio regionale un sistema di servizi rivolti alle fasce più deboli della popolazione che, a causa del perdurare della crisi economica, trovano sempre maggiori difficoltà ad affrontare situazioni di disagio che rischiano a loro volta di degenerare in fenomeni di esclusione sociale.

In Umbria esistono già alcune esperienze portate avanti con lungimiranza e responsabilità da enti caritatevoli, istituzioni locali, associazioni di volontariato, terzo settore ed imprese, che hanno visto la messa in essere d'iniziative quali ad esempio "Zero Waste" (Zero Sprechi), un progetto sperimentale volto a diffondere la cultura del

consumo consapevole e sostenibile attraverso la realizzazione di un sistema basato sul recupero dei beni invenduti a favore delle persone e delle famiglie bisognose. Allo stesso modo negli ultimi anni sono sorti in diversi quartieri delle maggiori città umbre supermercati solidali ai quali possono accedere persone e famiglie con difficoltà economiche in modo dignitoso e responsabile.

Il sostegno pubblico che la nuova normativa apporta alla redistribuzione delle eccedenze alimentari e dei prodotti farmaceutici ancora utilizzabili vuole rappresentare un ulteriore tassello nel panorama dei servizi per le persone che caratterizzano il nostro territorio che, nonostante le difficoltà, ha saputo mantenere un elevato livello di coesione sociale, grazie anche ad una sussidiarietà reale ed articolata. Una peculiarità umbra che trova puntuali riscontri nei finanziamenti che l'amministrazione regionale ha voluto ripartire sui Piani Operativi dei Fondi strutturali europei, infatti, nel POR del Fondo Sociale Europeo la lotta all'esclusione sociale e alla povertà è il pilastro su cui poggia l'impianto dei servizi che nei sette anni della programmazione comunitaria 2014-2020 verranno potenziati e resi più prossimi alle esigenze dei cittadini. In quest'ottica l'accesso al cibo e la redistribuzione delle eccedenze assumono un valore d'immediato impatto sulle famiglie e sui cittadini umbri più vulnerabili.

L'intento della proposta di legge regionale guarda però anche oltre le politiche di assistenza alle persone indigenti: si è cercato di introdurre nuove priorità d'intervento anche nella gestione dei rifiuti, prassi che rispondono alle indicazioni della *strategia "rifiuti zero"* espressa dal recente adeguamento del piano regionale dei rifiuti che intende sostenere azioni che mirano al contenimento della produzione dei rifiuti domestici e commerciali. La nuova norma introdurrà un coefficiente di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti per quelle imprese che contribuiranno alla realizzazione della strategia regionale "rifiuti zero", donando le eccedenze prossime alla scadenza; un coefficiente che sarà determinato dall'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico.

La proposta di legge vuole anche fornire un quadro di riferimento regionale per ciò che riguarda la *sostenibilità e la crescita intelligente della nostra comunità*; infatti, è di stringente attualità la necessità di modificare l'atteggiamento dei cittadini e dei consumatori rispetto all'obsolescenza dei beni di consumo. Nei ultimi anni si assiste ad una costante

diminuzione della durata dei cicli di vita di utilizzo dei prodotti, un comportamento che rispecchia le tendenze di società improntate al consumo che danno maggior rilievo all'obsolescenza percepita piuttosto che a quella reale.

Per raggiungere questo scopo è necessario coinvolgere larga parte della popolazione a cominciare dai consumatori più giovani con azioni mirate alla comprensione delle differenze fra un consumo sostenibile o non sostenibile. A tal fine la proposta di legge promuove, con la collaborazione dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria, percorsi didattici in tutte le scuole di ogni ordine e grado finalizzati all'educazione ad una sana alimentazione, ad una produzione alimentare eco-sostenibile, al diritto al cibo e alla riduzione degli sprechi.

Durante la corrente legislatura regionale erano state depositate due proposte di legge in materia di riduzione degli sprechi alimentari e la loro redistribuzione a fini di solidarietà sociale, una firmata dalla sottoscritta insieme al consigliere Silvano Rometti e una del consigliere di Fratelli d'Italia Marco Squarta. Condividendo i contenuti e le iniziative contenute in entrambi i testi, dopo un primo esame della Terza commissione consiliare, è stato deciso di unificare le proposte in un'unica formulazione normativa regionale elaborata da una sottocommissione dedicata. Il testo è attualmente in fase di redazione per poter essere nuovamente esaminato dalla Commissione competente e poi, successivamente, essere sottoposto all'attenzione dell'Assemblea legislativa.



Andrea Bernardoni<sup>1</sup>

SOMMARIO • I bonus sono efficaci? La lezione degli 80 euro • Quali effetti avranno i bonus a sostegno delle famiglie introdotti dalla legge di stabilità 2017? • La logica di fondo dei bonus • Una proposta alternativa

L'attuale periodo storico è caratterizzato da profonde trasformazioni economiche, politiche e sociali che hanno subito una importante accelerazione in seguito alla crisi globale degli ultimi anni. Le conseguenze indotte dalla più importante crisi economica internazionale dal secondo dopoguerra ad oggi sono state particolarmente intense in Europa ed in Italia ed hanno condotto ad uno scenario contraddistinto da un duplice ordine di tensioni: da un lato la pressione sulla finanza pubblica dei singoli stati appartenenti all'Unione Europea impegnati nel raggiungere ambizioni obiettivi in termini di riduzione del debito pubblico e del contenimento del rapporto deficit/Pil; dall'altro lato l'esplosione di nuovi, e sempre più intensi, bisogni sociali legati a processi di lungo periodo come il progressivo invecchiamento della popolazione ed a fatti più recenti come il significativo deterioramento del quadro economico ed occupazionale che ha fatto aumentare le disegualianze, incrementando le persone che vivono in condizioni di marginalità.

Negli anni in cui i bisogni della popolazione si sono moltiplicati le politiche di contenimento della spesa pubblica hanno ridotto importanti programmi pubblici come la previdenza, la sanità e le politiche sociali.

Le tensioni sulla finanza pubblica hanno determinato una profonda riorganizzazione dei sistemi di *welfare* nazionale e locali, questo riassetto è avvenuto, sostanzialmente, attraverso:

a. una generale contrazione dei trasferimenti destinati agli enti locali, in particolar modo Regioni e Comuni;

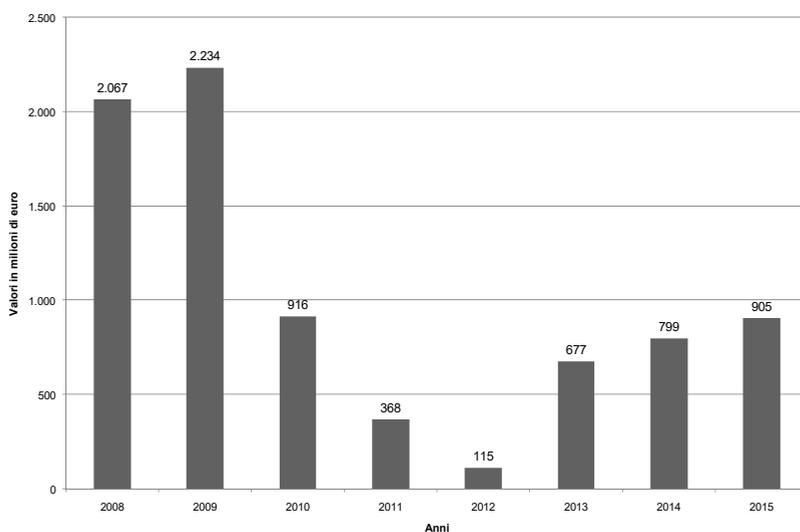
---

<sup>1</sup> Responsabile dell'Area ricerche presso Legacoopsociali Nazionale, ricopre l'incarico di Responsabile regionale delle cooperative sociali, delle imprese sociali e delle cooperative di comunità presso Arcs Legacoop Umbria ed è responsabile dell'Ufficio economico e finanziario in Legacoop Umbria. È stato docente in Strategie organizzative e competitive d'impresa presso l'Università degli Studi di Perugia.

b. il contenimento del Fondo Sanitario Nazionale che da un lato ha permesso di controllare la spesa sanitaria pubblica e dall'altro lato ha provocato un importante incremento della spesa sanitaria privata e un silenzioso abbandono da parte di fasce sempre più importanti della popolazione delle cure mediche, in particolar modo quelle legate alla prevenzione;

c. una drastica riduzione dei fondi nazionali destinati al finanziamento dei servizi di natura sociale che nel 2012 sono stati letteralmente azzerati.

### Graf. 1 - Le risorse statali destinate ai principali fondi per le politiche sociali



Fonte: Bernardoni A. e Picciotti A., 2017

Per i fondi sociali questa contrazione (graf. 1) è stata particolarmente significativa nel periodo 2008-2012 mentre negli anni successivi si assiste ad un'inversione di tendenza, ossia ad un incremento delle risorse finanziarie, la cui consistenza complessiva, tuttavia, rimane inferiore alla metà di quella registrata nel 2008.

A quasi 10 anni dall'inizio della crisi economica globale è possibile osservare che il combinato disposto della riduzione strutturale dei trasferimenti destinati agli enti locali ed il sotto finanziamento dei fondi nazionali per le politiche sociali ha determinato una progressiva erosione del welfare sociali in tutto il Paese, Umbria compresa.

Le statistiche nazionali e regionali (Istat, 2016 e Aur, 2016) hanno mostrato come questa contrazione della spesa destinata ai servizi di *welfare* incide in misura maggiore, come era logico attendersi, su fasce di popolazione particolarmente deboli e maggiormente esposte agli effetti negativi della crisi economica.

Non è tuttavia corretto pensare che questa sia stata una scelta ineludibile, infatti dal 2014 i vincoli di bilancio si sono allentati e le leggi di stabilità del 2015, 2016 e 2017 hanno ampliato i programmi di spesa pubblica, puntando però sui trasferimenti monetari, come ad esempio il bonus da “80 euro”, piuttosto che sul finanziamento dei servizi di welfare.

Anche la legge di stabilità 2017, come le precedenti è ricca di bonus e sostegni monetari alle famiglie, ai lavoratori ed ai pensionati. Questa tipologia di interventi hanno caratterizzato, negli ultimi anni, le politiche del Governo aggiungendosi ad un sistema di welfare sociale già molto sbilanciato sul fronte dei trasferimenti monetari e molto povero di servizi per le famiglie e per le persone in condizioni di disagio. Siamo sicuri che questi interventi siano adeguati per il nostro Paese?

### **I bonus sono efficaci? La lezione degli 80 euro**

Queste misure sono efficaci? Che effetti hanno prodotto? Ci sono delle controindicazioni? Nella legge di stabilità 2017 sono stati introdotti nuovi bonus, che effetti genereranno? Anche diverse Regioni, tra cui anche l’Umbria, in un momento caratterizzato dalla contrazione delle risorse per finanziare i servizi di welfare hanno introdotto misure volte a monetizzare i bisogni di specifiche categorie di cittadini. Sono sensati questi interventi? È sensato continuare ad avere un “bonus nidi” regionale? O affiancare agli “assegni” che già vengono erogati dall’INPS alle persone che si trovano in specifiche situazioni di disagio degli interventi regionali centrati sui trasferimenti monetari?

Il tema è complesso ed articolato, tuttavia in una recente audizione al Senato incentrata sui temi del welfare l’Istat ha fatto un primo bilancio, per il 2015, del bonus da 80 euro a sostegno del reddito dei lavoratori introdotto dal Governo Renzi. Nel suo intervento il presidente dell’Istat Giorgio Alleva ha evidenziato come solamente un terzo della spesa totale per il bonus è destinato a beneficiari che vivono in famiglie collocate nei due quinti con il reddito più basso, mentre la restante parte della spesa

viene erogata a lavoratori che vivono in nuclei famigliari con redditi medi e medio alti. Gli obiettivi dichiarati di questa misura, che ad oggi rappresenta, per importo, il più importante intervento in ambito sociale realizzato negli ultimi anni, erano essenzialmente due: in primo luogo un obiettivo di “equità” cioè sostenere il reddito dei lavoratori con redditi bassi e medio bassi; in secondo luogo un obiettivo di “crescita”, cioè sostenere la crescita del Pil alimentando la domanda interna delle famiglie. Sul fronte dell’equità, i dati mostrano come i risultati degli “80 euro” sono limitati in quanto: in primo luogo i 2/3 dei trasferimenti monetari sono stati percepiti da nuclei famigliari con redditi medi e medio alti; in secondo luogo il bonus, avendo lo stesso valore per tutti i beneficiari, tratta in modo uniforme situazioni differenti che avrebbero bisogno di sostegni personalizzati e di differente intensità, ad esempio modulando il sostegno monetario in modo inversamente proporzionale al reddito familiare. Sul fronte della crescita, le evidenze empiriche mostrano come l’impatto sulla domanda degli “80 euro” è stato ridotto. Questo perché i redditi bassi e medio bassi hanno speso la gran parte del bonus percepito, mentre le famiglie con redditi medi e medio alti non hanno modificato le proprie scelte di consumo in base al bonus che ha avuto, sul loro reddito familiare, un’incidenza estremamente contenuta. Ad una prima valutazione della misura possiamo quindi affermare che il bonus da 80 euro, non prendendo in considerazione il reddito dei nuclei familiari ma quello dei singoli lavoratori, risulta essere un intervento particolarmente iniquo sul fronte del sostegno ai redditi più deboli e di limitata efficacia per il rilancio della domanda delle famiglie.

### **Quali effetti avranno i bonus a sostegno delle famiglie introdotti dalla legge di stabilità 2017?**

Come abbiamo anticipato, legge di stabilità 2017 prevede l’introduzione di altri bonus, a sostegno delle famiglie e della natalità. Questi interventi anziché puntare sul rafforzamento dei servizi garantiti alle famiglie dallo Stato e dai Comuni monetizzano il bisogno. Sulla base delle esperienze pregresse è possibile prevedere che sia in termini di equità che in termini di crescita economica anche questi ulteriori bonus produrranno risultati estremamente limitati.

Queste misure rappresentano un supporto limitato ed insufficiente per quelle famiglie con figli che hanno redditi bassi o sono in condizione di povertà e non sembrano adeguate a contrastare il crescente fenomeno della povertà educativa. A tale proposito è interessante osservare che nel gennaio 2017 si è chiusa la prima *call* di un bando nazionale finalizzato al contrasto della povertà educativa gestito dall'impresa sociale Con i Bambini. Il bando aveva una dotazione finanziaria di circa 120 milioni di euro ed ha raccolto circa 1200 domande per un volume complessivo stimato di finanziamenti richiesti da dedicare al contrasto della povertà educativa pari a circa 1,4 miliardi di euro, coinvolgendo 25 mila organizzazioni tra enti locali e organizzazioni di Terzo settore. La risposta al bando rappresenta un primo indicatore grezzo che testimonia l'alto livello di progettualità e di idee presenti nel Paese per affrontare questi problemi che i bonus non riescono ad attivare.

Anche sul fronte della crescita questi interventi, come il bonus nido, rischiano di essere un "buco nell'acqua" perché rappresentano un incentivo estremamente contenuto al rafforzamento dei servizi per la prima infanzia in quanto, anche in considerazione dell'esiguità dei trasferimenti monetari, solamente una parte limitata delle famiglie che percepirà il bonus lo utilizzerà per aumentare la domanda di servizi, generando in questo modo occupazione aggiuntiva.

### **La logica di fondo dei bonus**

Crediamo che alla base di queste scelte ci sia l'idea per cui il modo più efficiente per dare risposte ai bisogni sociali ed assistenziali è trasferire risorse monetarie ai cittadini, lasciando poi le persone libere di scegliere come impiegare queste risorse acquistando servizi sul mercato. In questo schema lo Stato risponde ai bisogni dei cittadini utilizzando gli strumenti, i meccanismi e le logiche di mercato.

È interessante osservare come, nel momento in cui sono sempre più evidenti i limiti dei mercati nel garantire il benessere sociale, l'equità e la stabilità dei sistemi economici (Sandel 2013, Stiglitz 2012), con i bonus lo Stato rinuncia a svolgere un ruolo di regia e programmazione e lascia al mercato il compito di trovare soluzioni adeguate ai bisogni delle famiglie. Queste risposte, come è già accaduto nel settore della cura degli anziani, lasciano ampio spazio all'economia informale comprimendo i diritti dei lavoratori e riducendo la qualità delle prestazioni.

In virtù di queste considerazioni i bonus rischiano di diventare una grande “occasione persa” per il Paese in cui, a fronte di una significativa spesa sociale aggiuntiva effettuata dallo Stato non corrispondono adeguati risultati né in termini di un potenziamento dei servizi di welfare né in termini di crescita economica ed occupazionale.

### **Una proposta alternativa**

Se una parte delle risorse utilizzate per i vari bonus venisse impiegata per potenziare la rete dei servizi per l'infanzia si potrebbero innescare processi virtuosi capaci di innalzare il livello di equità e di crescita del sistema economico e sociale. Un tale intervento permetterebbe di garantire diritti ai bambini ed alle giovani coppie incentivando la partecipazione femminile al mercato del lavoro, combinando crescita economica e sviluppo occupazionale. Se ad esempio, venisse istituito un fondo da 1 miliardo di euro su base nazionale, destinato al cofinanziamento dell'80% delle rette di nuovi asili nido, aggiuntivi rispetto a quelli già presenti, tale fondo consentirebbe di attivare su tutto il territorio nazionale:

1. circa 150 mila nuovi posti nido a cui potrebbero accedere anche le famiglie con redditi bassi e medio bassi oggi escluse dai servizi esistenti;
2. circa 25 mila nuovi posti di lavoro, rappresentati dalle educatrici e dal personale impiegato nei nidi;
3. investimenti privati per circa 1 miliardo di euro realizzati per costruire i nuovi asili nido o ristrutturare gli edifici esistenti trasformandoli in asili, valorizzando una parte del patrimonio immobiliare invenduto;
4. nuove partnership tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni del Terzo settore, in cui le amministrazioni ampliano l'offerta di servizi per l'infanzia e svolgono un ruolo di programmazione mentre le cooperative sociali realizzano gli investimenti necessari per la realizzazione dei nuovi nidi e si impegnano nella gestione degli stessi;
5. la sperimentazione di una nuova generazione di servizi per l'infanzia maggiormente flessibili e modulari in grado di rispondere meglio alle esigenze delle nuove famiglie, anche nelle aree più disagiate da un punto di vista economico e sociale;

L'introduzione di un fondo nazionale che finanzi i servizi per l'infanzia favorirebbe inoltre il sostegno di questa tipologia di servizi in aree del

paese in cui oggi questi servizi sono assenti o sono in fase di drastica riduzione come, ad esempio, nelle zone montane in fase di spopolamento lontane dai grandi centri abitati, le cosiddette aree interne. Le risorse economiche ci sono bisogna avere il coraggio di invertire la rotta, innovare e sperimentare nuove soluzioni!

### **Riferimenti bibliografici**

Agenzia Umbria Ricerche

2016 Rapporto Economico e Sociale 2016-17, Perugia.

Bernardoni A. - Picciotti A.

2017 *Le imprese sociali tra mercato e comunità*, FrancoAngeli, Milano,

Istat

2016 Noi Italia, Roma.

Sandel M. J.

2013 Quello che i soldi non possono comprare, Feltrinelli, Milano.

Stiglitz, J. E.

2012 Il prezzo della disuguaglianza, Einaudi, Torino.



## Le cooperative sociali rispetto alle altre organizzazioni non-profit. Il caso dell'Umbria

Simone Poledrini<sup>1</sup>

SOMMARIO • Il concetto di Social enterprise • Nascita, evoluzione e principali caratteristiche delle cooperative sociali • Il non-profit in Umbria • Considerazioni sulla dimensione media delle cooperative sociali umbre • Conclusioni

Nell'immaginario collettivo il termine "impresa" rimanda al concetto di impresa for-profit, cioè di un'organizzazione che genera un profitto allo scopo di remunerare i proprietari dell'impresa per il capitale investito. In altre parole, culturalmente non si è abituati e preparati all'idea di imprese che possano generare un profitto non con lo scopo di distribuirlo ai soci ma di impiegarlo in attività di carattere sociale. In questi casi il profitto non è lo scopo ultimo dell'impresa, come invece per le imprese for-profit, ma un mezzo per raggiungere uno scopo sociale. Queste imprese sono chiamate Imprese senza scopo di lucro (Poledrini 2010) oppure *Social Enterprise* (Impresa sociale). In particolare, quest'ultimo termine è quello maggiormente utilizzato dalla comunità scientifica internazionale (Borzaga e Defourny 2001).

Anche in Italia, ormai da molti anni e in particolare dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, all'interno del settore non-profit si sono diffuse le *Social Enterprises*. Queste hanno come obiettivo sociale l'erogazione di servizi sociali ad un prezzo calmierato o l'offerta di possibilità di lavoro a persone che si trovano in una situazione di svantaggio fisico o psichico. In Italia le *Social Enterprises* sono prevalentemente Cooperative sociali. Le altre forme giuridiche utilizzate sono l'Impresa sociale *ex lege* e alcune tradizionali organizzazioni non-profit, quali le associazioni e le fondazioni, che svolgono attività economica e commerciale, ma tutte queste, ad oggi, rimangono numericamente marginali rispetto alle cooperative sociali.

---

<sup>1</sup> Ricercatore di Economia e gestione delle imprese presso l'Università degli Studi di Perugia e Ricercatore SOCENT; per maggiori informazioni consultare la seguente pagina web: [www.iap-socent.be/users/simone-poledrini](http://www.iap-socent.be/users/simone-poledrini).

Negli ultimi vent'anni le cooperative sociali italiane sono state oggetto di molti studi e ricerche sia in ambito nazionale (Borzaga & Depedri 2003; Carpi 2009; Codini 2007) che internazionale (Picciotti *et al.* 2014; Poledrini 2015; Thomas 2004). Più recentemente anche le cooperative sociali umbre sono state oggetto di studi e ricerche, sia da un punto di vista generale (Bernardoni, Fazzi & Picciotti 2011; AA.VV. 2013) sia da un punto di vista più particolare, cioè su tematiche più specifiche come il ruolo della cooperazione sociale umbra rispetto al sistema sanitario (Bernardoni & Picciotti 2014) o il rapporto tra cooperazione sociale e pubblica amministrazione (Bernardoni 2009). Tuttavia, per la novità che il tema rappresenta e per l'importanza che ha dal punto di vista economico e sociale vi sono ancora spazi per esplorare la materia.

Il presente articolo, alla luce dell'ultimo Censimento ISTAT dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non-profit (2013) affronta il tema della cooperazione sociale in Umbria da due punti di vista. Il primo tratta il significato e le principali caratteristiche del concetto di *Social Enterprise* e di cooperazione sociale, il secondo mostra una serie di dati. In particolare, l'articolo vuole rispondere alla seguente domanda di ricerca: quali sono le principali caratteristiche qualitative e quantitative delle Cooperative sociali dell'Umbria?

Per rispondere sarà prima di tutto presentata una *review* della principale letteratura in tema di *Social Enterprises* e cooperative sociali e successivamente saranno analizzati alcuni dati significativi riguardo a tre principali variabili: numero di addetti retribuiti, numero di volontari e settori di attività. L'articolo è così strutturato: il primo paragrafo illustra il tema delle *Social enterprises*, mentre il secondo quello della nascita, dell'evoluzione e delle principali caratteristiche delle cooperative sociali italiane. Il paragrafo successivo presenta alcuni dati generali sul settore non-profit in Umbria e il quarto mostra dei dati più specifici sulle cooperative sociali della nostra regione. Le conclusioni terminano il presente lavoro delineando alcune possibili prospettive di sviluppo per le cooperative sociali umbre.

### **Il concetto di *Social enterprise***

Non è semplice dire cosa sia una *Social enterprise* perché ad oggi esistono più definizioni e tipologie sia in ambito scientifico che legislativo. Ciò è

spiegabile con quanto dimostrato dalla Kerlin (2009) e cioè che le *Social enterprises* sono influenzate dal contesto economico e sociale dell'area geografica in cui si sviluppano, per cui al cambiare del contesto territoriale cambiano anche le caratteristiche. Di conseguenza si avranno più definizioni. Le tipologie di *Social enterprise* sono tra loro talmente differenti che Dennis Young, uno dei principali studiosi al mondo del settore non-profit, si è spinto a formulare la metafora dello zoo: “*il framework dello zoo presuppone che vi siano molteplici forme di impresa sociale e che un singolo modello non sia sufficiente a rappresentarle. Proprio come accade in uno zoo reale, quello dell'impresa sociale ospita una pluralità di specie animali, che vivono in habitat diversi e che si nutrono, crescono e interagiscono in modi diversi?*” (Young 2016).

Tuttavia, è possibile raggruppare le differenti definizioni in due principali approcci. Secondo il primo le *Social enterprises* sono imprese, senza distinzione tra quelle for-profit e quelle non-profit, che svolgono un'attività sociale, mentre per il secondo solo le organizzazioni che appartengono al settore non-profit e che svolgono attività d'impresa costituiscono la tipologia della *Social enterprise*. Questa seconda definizione è più restrittiva della prima perché considera solo le organizzazioni non-profit, mentre la prima ingloba sia le imprese for-profit che quelle non-profit. Il primo approccio è principalmente seguito in America del Nord, mentre il secondo in Europa. Nel presente articolo si seguirà l'approccio europeo perché è più consono all'esperienza italiana, che come detto è principalmente rappresentata da cooperative sociali, che sono organizzazioni non-profit.

In ambito scientifico l'approccio europeo è promosso dalla rete europea EMES, che è stato il primo network a condurre una dettagliata ricerca empirica sul concetto di *Social enterprise* (Borzaga e Defourny 2001). L'approccio EMES è il frutto della sintesi tra diverse discipline, quali l'economia, la sociologia, il management e le diverse culture nazionali europee. L'obiettivo di EMES non è stato quello di formulare una definizione di *Social enterprise*, volta a includere tutte le differenti tipologie di *Social enterprise* esistenti, ma di formulare una struttura concettuale in grado di consentire l'identificazione delle varie tipologie di *Social enterprise* esistenti. In particolare, tale approccio si basa su due indicatori: uno economico e l'altro sociale (Defourny 2014). Secondo il primo, le *Social enterprises* devono svolgere un'attività di produzione di beni o di erogazione di servizi in modo continuativo e affrontare un livello

significativo di rischio economico. La forza lavoro si può avvalere di volontari, ma vi deve essere anche un minimo di lavoratori retribuiti. Il secondo indicatore, cioè quello di tipo sociale, riguarda, in particolare, i seguenti aspetti: la presenza di un obiettivo esplicito a beneficio della comunità, un'iniziativa lanciata da un gruppo di cittadini o di organizzazioni della società civile, un potere decisionale non basato sulla proprietà del capitale, la natura partecipativa, cioè che coinvolga le varie parti interessate, e la presenza di un limite alla distribuzione degli utili

### **Nascita, evoluzione e principali caratteristiche delle cooperative sociali**

In Italia i primi esempi di organizzazioni non-profit possono essere rintracciati nel medioevo quando le Fraternità laiche e la Chiesa idearono strutture e attività di sostegno ed aiuto ai più bisognosi. Le banche, gli ospedali, gli orfanotrofi sono nati dalla Chiesa e da quella che oggi si chiamerebbe società civile per aiutare i più indigenti e bisognosi della società. Questo modello, sebbene con difficoltà e cambiamenti, è prevalso fino al diciannovesimo secolo, quando due principali fattori hanno cambiato lo scenario. Il primo ha portato alla nascita e diffusione di nuove forme di solidarietà civile di stampo socialista, come le società di mutuo soccorso, mentre il secondo è legato alla nascita del Regno d'Italia. Quest'ultimo fattore, in particolare, ha portato all'affermazione di un nuovo modello per l'aiuto dei più bisognosi. Il Regno d'Italia, nato politicamente in contrasto con lo Stato della Chiesa, emanò una serie di leggi che, confiscando i beni di proprietà della Chiesa e delle fraternità, miravano a sostituire il precedente modello di erogazione dei servizi sociali dal "basso", cioè dalla società civile e dalla Chiesa, con quelli erogati dal Regno stesso. Tra le varie leggi che furono emanate la più celebre è la così detta Legge Crispi<sup>2</sup> (legge n. 6972 del 1890) che sanciva all'art. 1 che tutte le attività assistenziali dovevano essere organizzate in

---

<sup>2</sup> Un secolo dopo dichiarata incostituzionale dall'alta Corte con la sentenza n. 396 del 1988. In particolare, la Corte costituzionale, richiamando l'art. 38 della Costituzione della Repubblica Italiana stabilì che l'assistenza non poteva essere un monopolio pubblico e sancì "il diritto dei privati di istituire enti di assistenza e di vedersi attribuita una forma giuridica conforme alla propria natura", insistendo sulla necessità che tale diritto venisse garantito anche "in assenza di forme giuridiche idonee". In questo modo, di fatto fu liberalizzato il settore non-profit spingendo il Parlamento a individuare nuove forme giuridiche idonee alla gestione in forme privata di servizi sociali.

forma di IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), avendo queste ultime natura pubblica, di fatto si venne ad escludere ogni forma assistenziale di tipo privato.

Tutto questo è durato per circa un secolo, fino agli anni '70 del Novecento, quando l'emergere di nuovi bisogni sociali da un lato e l'inizio della crisi dello Stato sociale dall'altro l'hanno modificato. In particolare, nel 1978 con la Legge Basaglia (L. 180/1978) sulla riforma dell'organizzazione dei servizi psichiatrici furono chiusi i manicomi e questo portò all'attenzione dell'opinione pubblica il dramma di molti malati di mente che, in molti casi, rientrando nei propri luoghi di origine non avevano una famiglia pronta o disposta ad accoglierli. Così, tanti privati cittadini si sono sentiti in dovere di aiutare queste persone in difficoltà e la modalità individuata fu quella di offrirgli un lavoro in cooperative istituite per l'occasione. Tutto ciò è avvenuto anche in Umbria, così come descritto da Bernardoni e Picciotti (2014, p. 217):

*“A partire dalla fine degli anni settanta, le cooperative sociali hanno mostrato, infatti, elevate capacità di captare, interpretare e soddisfare i bisogni sociali provenienti dalle singole comunità territoriali, spesso anticipando le politiche attuate dai soggetti pubblici e divenendo, nel corso degli anni, veri e propri interlocutori delle amministrazioni locali”.*

L'idea di adottare la forma giuridica della cooperativa fu data dal fatto che all'epoca non vi erano forme giuridiche alternative che permettessero di svolgere un'attività d'impresa avente una finalità sociale. Tuttavia, le nascenti cooperative si distinsero da quelle già esistenti per non seguire il principio della mutualità, ma perseguire un interesse verso l'intera collettività e in particolare alle persone in condizioni di svantaggio. Tali cooperative, proprio per distinguersi da quelle di tipo tradizionale, presero il nome di *Cooperative di solidarietà sociale*.

Offrire lavoro ai malati di mente è stato il frutto di due principali considerazioni. La prima si basa sulla constatazione che il lavoro è un efficace strumento educativo, cioè il lavoro avrebbe potuto aiutare le persone in difficoltà ad impegnare il proprio tempo sentendosi utili per la realizzazione di qualcosa di concreto. La seconda motivazione è che il lavoro, se tiene conto della profittabilità, genera una ricchezza da distribuire al personale che, tra l'altro, si trovava in una situazione di povertà. Così, tali tipologie d'organizzazione sono nate e si sono

sviluppate e diffuse nella gran parte d'Italia. Solo successivamente, e precisamente l'8 novembre del 1991, lo Stato italiano ha regolamentato questo fenomeno attraverso l'istituzione delle cooperative sociali con la Legge 381.

Questa tipologia di Istituto si caratterizza per avere una *mission* sociale e rivolta all'intera collettività, quindi non limitata ai soli soci. Secondo l'art. 1 della citata legge, le cooperative sociali devono “*perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: [...] la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi*” oppure dare lavoro a soggetti in situazioni di svantaggio per almeno il 30% del totale dei propri addetti. Le cooperative che rientrano nella prima fattispecie vengono dette cooperative di tipo A, mentre le altre di tipo B, cioè quelle che danno lavoro a soggetti svantaggiati. Al successivo art. 4, come persone svantaggiate la legge stabilisce le seguenti principali categorie:

*“gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione”.*

Le cooperative sociali dal punto di vista economico e patrimoniale si caratterizzano per avere un limite alla distribuzione degli utili (art. 2545-*quater* del cod. civ.) e il così detto *asset lock* (blocco della risorse), cioè il completo divieto della distribuzione ai membri del patrimonio netto e dei dividendi eventualmente maturati. Questi, invece devono essere assegnati ai fondi comuni d'investimento per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. La governance si caratterizza per essere democratica, attraverso il rispetto del principio cooperativo di “una testa un voto”, e *multistakeholder*, cioè aperta all'intera collettività.

Successivamente l'ordinamento giuridico italiano ha introdotto l'istituto dell'Impresa sociale, detta anche Impresa sociale *ex lege*, con la Legge 118/2005 e il successivo Decreto Legislativo 155/2006. Praticamente, tali norme hanno introdotto il principio del pluralismo delle forme organizzative, in base al quale la forma giuridica adottata non è più una condizione per l'ammissibilità a svolgere l'attività sociale come scopo prevalente. La legge, infatti, introduce la categoria giuridica dell'impresa sociale e una gamma diversificata di settori di attività nei quali può operare rispetto alla Legge 381/91. Così, oggi, una organizzazione può

essere legalmente riconosciuta come Impresa sociale a prescindere dalla sua forma giuridica, purché soddisfatti i requisiti stabiliti dalla legge. Tuttavia la categoria giuridica dell'Impresa sociale *ex lege* non è decollata e le cooperative sociali rimangono la prevalente tipologia di impresa senza scopo di lucro all'interno del settore non-profit.

In sintesi, le cooperative sociali si caratterizzano per avere una chiara missione sociale, al pari delle altre tipologie di organizzazioni non-profit, ma rispetto a queste ultime si differenziano per il fatto che tale *mission* è raggiunta attraverso un'attività d'impresa vera e propria. Per questo duplice motivo, l'aspetto sociale e l'autosufficienza economica, le cooperative sociali acquisiscono un importante e strategico ruolo per lo sviluppo economico e sociale di un contesto territoriale.

### **Il non-profit in Umbria**

In Umbria, nel 2011, vi erano 6.249 organizzazioni non-profit, di cui 4.097 Associazioni non riconosciute<sup>3</sup>, 1.549 Associazioni riconosciute<sup>4</sup> 324 Altre istituzioni<sup>5</sup>, 183 Cooperative sociali e 96 Fondazioni<sup>6</sup> (tab. 1).

Le sole Associazioni, non riconosciute e riconosciute, costituiscono oltre il 90% del totale delle organizzazioni non-profit. Il resto è rappresentato

---

<sup>3</sup> Le associazioni non riconosciute comprendono variegata e differenti tipologie organizzative, dai più modesti circoli ricreativi o culturali ad organismi complessi e di grandi dimensioni e con gestione di notevoli mezzi finanziari. Per esempio, i partiti politici e i sindacati dei lavoratori rientrano nella categoria delle associazioni non riconosciute.

<sup>4</sup> Le associazioni riconosciute hanno personalità giuridica e sono organizzazioni non-profit costituite da un gruppo di persone che si uniscono per perseguire uno scopo comune. Tale scopo, per la legge italiana, non può essere di natura economica o commerciale. In altre parole, le Associazioni riconosciute sono costituite dai soci per perseguire finalità di tipo ideale, o comunque non economiche. Esempi di Associazioni riconosciute possono essere quelle di tipo sportivo, ricreativo, culturale, educativo, sociale e assistenziale, e così via.

<sup>5</sup> L'indagine ISTAT in tale raggruppamento ha incluso tutte le altre tipologie del mondo del non-profit che non rientravano nelle forme più comuni di organizzazioni non-profit. Tra queste si annoverano i Comitati, gli Enti del volontariato, gli Enti della ricerca sanitaria, gli Enti della ricerca scientifica e dell'Università, e tanti altri

<sup>6</sup> Solitamente con il termine Fondazioni si tende a far riferimento a quelle di origine bancaria. In realtà, delle 96 fondazioni umbre solo 6 sono di origine bancaria. Tuttavia, occorre sottolineare che il patrimonio delle fondazioni di origine bancaria è solitamente considerevolmente superiore a quello delle altre.

dalle Cooperative sociali per circa il 3%, dalle Fondazioni per l'1,5% e dalle Altre istituzioni non-profit per il 5,2%. Tuttavia, più del 70% del totale degli addetti è stato impiegato dalle Cooperative sociali, confermando quanto illustrato nel paragrafo precedente sul fatto che le Cooperative sociali svolgono in modo prevalente un'attività commerciale, diversamente dalle altre organizzazioni non-profit. Infatti, per poter sostenere economicamente un così elevato numero di addetti, per la precisione 6.815 persone su un totale di 9.588 addetti, occorre svolgere una vera e propria attività economica e questa deve essere profittevole.

**Tab. 1 - Unità attive, addetti e volontari del settore non-profit dell'Umbria nel 2011**

|                               | Unità attive | Addetti      | Volontari      |
|-------------------------------|--------------|--------------|----------------|
| Associazioni non riconosciute | 4.097        | 997          | 62.108         |
| Associazioni riconosciute     | 1.549        | 462          | 31.629         |
| Cooperative sociali           | 183          | 6.815        | 617            |
| Fondazioni                    | 96           | 359          | 8.560          |
| Altre istituzioni non profit  | 324          | 955          | 4.048          |
| <i>Totale</i>                 | <b>6.249</b> | <b>9.588</b> | <b>106.962</b> |

Fonte: elaborazioni dell'autore

Un ulteriore e sorprendente aspetto del valore e della forza economica delle Cooperative sociali è dato dalla media degli addetti. Questa, infatti, è pari a 37,2. A tale proposito risulta interessante effettuare un confronto con il numero medio degli addetti delle imprese for-profit dell'Umbria. L'ultimo censimento dell'ISTAT ha rilevato in Umbria la presenza di 69.332 imprese con 240.215 addetti; se si escludono gli imprenditori individuali, i liberi professionisti e i lavoratori autonomi, che abbasserebbero la media essendo per definizione molto "piccoli", si hanno in Umbria 26.760 società<sup>7</sup> con 172.224 addetti. In tale caso gli addetti delle imprese for-profit Umbre sono in media pari a 6. Questo porta a sottolineare che le Cooperative sociali, in termini di dimensione media d'impresa, non solo sono più grandi rispetto alle altre tipologie di organizzazione non-profit, ma addirittura rispetto alle imprese for-profit.

<sup>7</sup> Costituite da società di persone, società di capitali, società cooperative, con esclusione delle cooperative sociali, e altre forme d'impresa.

La presente considerazione non vuole denigrare la piccola dimensione d'impresa quanto piuttosto sottolineare i vantaggi di una dimensione media maggiore in termini di capacità di affrontare il mercato, l'accesso al credito, maggior capacità manageriale e tanti altri vantaggi necessari a tutte le PMI della nostra regione.

Osservando la distribuzione dei volontari tra le organizzazioni non-profit emerge una ulteriore conferma di quanto detto fino ad ora. Infatti, le cooperative sociali hanno solo lo 0,6% del totale dei volontari che è pari a 106.962. Il restante 99,4% è così distribuito: le associazioni, riconosciute e non, l'87,7% pari a 93.737 volontari, le fondazioni l'8% pari a 8.560 e le altre istituzioni circa il 4% con 4.048 volontari.

Analizzando la tabella 2, inerente ai settori di attività delle organizzazioni non-profit umbre, emerge che le Associazioni, che rappresentano il 90% del totale della popolazione, sono ovviamente la forma giuridica prevalente in quasi tutti i settori con percentuali che vanno dal 70% al 99%. In particolare, si concentrano nei seguenti settori: Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, dove sono il 98,6% del totale; Cooperazione e solidarietà internazionale, circa il 98%; Cultura sport e ricreazione, il 96,5%; Tutela dei diritti e attività politica, il 93,9% e Ambiente, il 93,3% del totale di settore. Invece, come mostra la tabella 3, nei settori "Sviluppo economico e coesione sociale" e "Religione" le Associazioni non rappresentano la maggioranza della popolazione, dato che nel primo caso vi è una forte presenza di Cooperative sociali - 83 su 172, quindi pari a circa il 49% - e nel secondo caso, invece, vi è la prevalenza delle Altre istituzioni non-profit, che sono 95 su 172, cioè il 55,2% del totale.

L'elevata concentrazione delle Cooperative sociali nel settore "Sviluppo economico e coesione sociale" non deve sorprendere visto che in tale settore rientrano le attività svolte a carattere prettamente commerciale, strumento primario delle cooperative sociali.

Invece, il settore "Religione" è prevalentemente costituito da Altre istituzioni non-profit perché tra queste rientrano gli Enti e le organizzazioni ecclesiastiche, che ovviamente operano nel settore "Religione" in modo prevalente.

In generale, le varie tipologie di organizzazioni non-profit dell'Umbria, ad esclusione delle Cooperative sociali, sono maggiormente concentrate nel settore "Cultura, sport e ricreazione".

**Tab 2 - Numero di unità attive per settore di attività del settore non-profit dell'Umbria nel 2011**

|   | Associazione riconosciuta | Associazione non riconosciuta | Cooperativa sociale | Fondazione | Altra istituzione non profit | Totale       |
|---|---------------------------|-------------------------------|---------------------|------------|------------------------------|--------------|
| Cultura, sport e ricreazione                      | 1.133                     | 3.086                         | 4                   | 27         | 124                          | 4.374        |
| Assistenza sociale e protezione civile            | 118                       | 155                           | 62                  | 17         | 35                           | 387          |
| Sanità  | 63                        | 84                            | 17                  | 3          | 9                            | 176          |
| Istruzione e ricerca                              | 48                        | 140                           | 14                  | 21         | 33                           | 256          |
| Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi | 44                        | 240                           | 0                   | 0          | 4                            | 288          |
| Tutela dei diritti e attività politica            | 43                        | 110                           | 0                   | 3          | 7                            | 163          |
| Ambiente  | 32                        | 65                            | 1                   | 1          | 5                            | 104          |
| Filantropia e promozione del volontariato         | 19                        | 61                            | 0                   | 13         | 2                            | 95           |
| Sviluppo economico e coesione sociale             | 16                        | 66                            | 83                  | 0          | 6                            | 171          |
| Religione   | 15                        | 51                            | 0                   | 11         | 95                           | 172          |
| Cooperazione e solidarietà internazionale         | 14                        | 30                            | 0                   | 0          | 1                            | 45           |
| Altre attività                                    | 4                         | 9                             | 2                   | 0          | 3                            | 18           |
| <i>Totale</i>                                     | <i>1.549</i>              | <i>4.097</i>                  | <i>183</i>          | <i>96</i>  | <i>324</i>                   | <i>6.249</i> |

Fonte: elaborazioni dell'autore

**Tab. 3 - Percentuale delle unità attive delle associazioni e delle restanti organizzazioni non-profit per settore di attività nell'Umbria nel 2011**

|   | Associazioni (riconosciute e non) | Restanti organizzazioni non-profit |
|---|-----------------------------------|------------------------------------|
| Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi | 98,6%                             | 1,4%                               |
| Cooperazione e solidarietà internazionale         | 97,8%                             | 2,2%                               |
| Cultura, sport e ricreazione                      | 96,5%                             | 3,5%                               |
| Tutela dei diritti e attività politica            | 93,9%                             | 6,1%                               |
| Ambiente  | 93,3%                             | 6,7%                               |
| Filantropia e promozione del volontariato         | 84,2%                             | 15,8%                              |
| Sanità  | 83,5%                             | 16,5%                              |
| Istruzione e ricerca                              | 73,4%                             | 26,6%                              |
| Altre attività                                    | 72,2%                             | 27,8%                              |
| Assistenza sociale e protezione civile            | 70,5%                             | 29,5%                              |
| Sviluppo economico e coesione sociale             | 48,0%                             | 52,0%                              |
| Religione   | 38,4%                             | 61,6%                              |

Fonte: elaborazioni dell'autore

In particolare, le Associazioni riconosciute hanno 1.133 organizzazioni che costituiscono il 73,1% del loro totale, le Associazioni non riconosciute sono presenti nel settore con 3.086 pari al 75,3% del loro totale, le Fondazioni con 27 unità hanno poco più del 28% e le Altre istituzioni non-profit hanno 124 organizzazioni, corrispondenti al 38,3% del loro totale (tab. 2). Diversamente, le Cooperative sociali umbre si concentrano per il 79,2% nei settori “Sviluppo economico e coesione sociale” e “Assistenza sociale e protezione civile”. La restante percentuale è così distribuita: il 9,3% alla Sanità, il 7,7% all’Istruzione e ricerca e il 3,8% ai settori rimanenti. Ancora una volta le cooperative sociali dell’Umbria si distinguono dalle restanti organizzazioni non-profit in termini di settori di attività prevalenti.

### **Considerazioni sulla dimensione media delle cooperative sociali umbre**

Come detto nel precedente paragrafo la dimensione media delle cooperative sociali dell’Umbria è pari a 37,2 addetti, che sebbene rientri nella categoria di “piccola<sup>8</sup>” impresa è un valore molto alto per l’Umbria, data l’inferiore dimensione media delle imprese umbre for-profit. Per tale motivo, un’analisi dal punto di vista delle principali caratteristiche delle cooperative sociali, per fascia dimensionale, risulta essere importante. In particolare, la dimensione delle cooperative sociali è stata così suddivisa: le micro da 0 a 9 addetti, le piccole da 10 a 49, le medie da 50 a 249 e le grandi da 250 in su.

Osservando la distribuzione di frequenza per dimensione delle 183 cooperative sociali della regione si può notare, così come ci si sarebbe potuti aspettati, che la frequenza decresce all’aumentare della dimensione d’impresa. In particolare, la tabella 4 mostra che le micro imprese sono 97, le piccole 59, le medie 23 e le grandi 4.

Il numero degli addetti, invece, si addensa nella fascia dimensionale delle medie imprese con 3.032 addetti e a seguire si hanno 2.128 addetti tra le grandi imprese, 1.331 tra le piccole e i restanti 324 tra le micro imprese.

---

<sup>8</sup> Vi sono molteplici modalità attraverso le quali è possibile classificare le differenti dimensioni d’impresa. Ai fini della presente ricerca si farà riferimento alla Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE relativa alla definizione delle microimprese, piccole, medie e grandi imprese.

Analizzando la media degli addetti delle cooperative sociali dell'Umbria in base alla fascia dimensionale emerge che le grandi cooperative sociali hanno 532 addetti medi, le medie circa 132, le piccole 23 e le micro 3,3. Anche questo dato risulta essere conforme alle aspettative, cioè che la media degli addetti diminuisce al decrescere della dimensione dell'organizzazione.

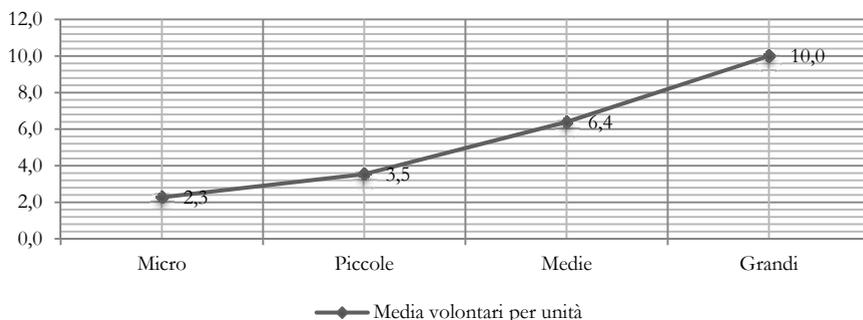
Per quanto riguarda il numero dei volontari si osserva che questi, in termini assoluti, diminuiscono all'aumentare della dimensione media delle cooperative sociali. In particolare, passano dai 221 delle micro cooperative ai 40 delle grandi. Tuttavia se si analizza la media dei volontari all'interno delle varie classi d'impresa, si nota che il numero medio dei volontari aumenta al crescere della dimensione delle cooperative. In particolare, come mostra la fig. 1, le grandi cooperative sociali hanno in media 10 volontari, le medie 6,4, le piccole 3,5 e le micro 2,3. Una spiegazione di tale fenomeno può essere rintracciata nel fatto che il possesso di maggiori capacità organizzative e manageriali facilita l'adesione del lavoro volontario.

**Tab 4 - Distribuzione delle unità, addetti e volontari delle CS dell'Umbria per dimensione nel 2011**

|                  | Micro imprese | Piccole imprese | Medie imprese | Grandi imprese | Totale |
|------------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|--------|
| Numero unità     | 97            | 59              | 23            | 4              | 183    |
| Numero addetti   | 324           | 1.331           | 3.032         | 2.128          | 6.815  |
| Numero volontari | 221           | 209             | 147           | 40             | 617    |

Fonte: elaborazioni dell'autore

**Fig. 1 - Volontari medi nelle cooperative sociali dell'Umbria nel 2011**



Fonte: elaborazioni dell'autore

Analizzando la distribuzione delle 183 cooperative sociali dell'Umbria in base alle dimensioni, si osserva che le medie-grandi imprese sono localizzate solo in tre settori: "Sviluppo economico e coesione sociale", "Assistenza sociale e protezione civile" e "Sanità". In particolare, i primi due settori citati si ripartiscono uniformemente le 4 grandi cooperative dell'Umbria. Come è già stato detto, questi due settori rappresentano le due prevalenti attività svolte dalle cooperative sociali di tipo B, nel primo caso, e di tipo A, nel secondo. Nel settore di attività Sanità operano 5 medie cooperative sociali, 8 piccole e 4 micro. Nei restanti settori "Istruzione e ricerca", "Cultura, sport e ricreazione", e "Altre attività" operano solo micro e piccole cooperative. Infine, nel settore di attività "Ambiente" vi è una sola cooperativa sociale (micro). Dall'analisi condotta emerge l'interessante dato che esiste una relazione tra settore di attività e dimensione delle cooperative che vi operano.

**Tab. 5 - Numero di cooperative sociali per settore di attività e fascia dimensionale**

|  | Micro     | Piccole   | Medie     | Grandi   | Totale     |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| Cultura, sport e ricreazione           | 2         | 2         | 0         | 0        | 4          |
| Istruzione e ricerca                   | 9         | 5         | 0         | 0        | 14         |
| Sanità                                 | 4         | 8         | 5         | 0        | 17         |
| Assistenza sociale e protezione civile | 29        | 20        | 11        | 2        | 62         |
| Ambiente                               | 1         | 0         | 0         | 0        | 1          |
| Sviluppo economico e coesione sociale  | 50        | 24        | 7         | 2        | 83         |
| Altre attività                         | 2         | 0         | 0         | 0        | 2          |
| <i>Tutte le voci</i>                   | <b>97</b> | <b>59</b> | <b>23</b> | <b>4</b> | <b>183</b> |

Fonte: elaborazioni dell'autore

Come detto in precedenza, le medie-grandi cooperative sociali dell'Umbria sono presenti solo in tre settori di attività e in questi hanno la maggioranza degli addetti. In particolare, l'84,3% del totale in "Assistenza sociale e protezione civile", il 73,5% del totale nella "Sanità" e il 69,6% nello "Sviluppo economico e coesione sociale". I restanti settori hanno il 100% degli addetti distribuiti tra cooperative micro o piccole, ad eccezione dell'Ambiente che non ne ha nessuno.

Per ultimo, la distribuzione dei volontari mostra che, ad eccezione del settore "Assistenza sociale e protezione civile", la maggioranza di volontari si trova tra le micro-piccole cooperative. Il settore "Assistenza sociale e protezione civile" invece ha 110 volontari, pari a circa il 56%

del totale, nelle medie-grandi cooperative e i restanti 88 nelle micro-piccole. Lo “Sviluppo economico e coesione sociale” e la “Sanità” hanno rispettivamente l’82% (243 su 297) e il 78% dei volontari tra le micro-piccole cooperative. I restanti tre settori, “Istruzione e ricerca”, “Altre attività” e “Ambiente” hanno il 100% dei loro volontari tra le micro-piccole cooperative sociali.

**Tab. 6 - Numero di addetti per settore di attività e fascia dimensionale**

|  | <b>Micro</b> | <b>Piccole</b> | <b>Medie</b> | <b>Grandi</b> | <b>Totale</b> |
|--|--------------|----------------|--------------|---------------|---------------|
| Assistenza sociale e protezione civile | 110          | 457            | 1.656        | 1.379         | <b>3.602</b>  |
| Sviluppo economico e coesione sociale  | 152          | 545            | 844          | 749           | <b>2.290</b>  |
| Sanità                                 | 10           | 182            | 532          | 0             | <b>724</b>    |
| Istruzione e ricerca                   | 38           | 102            | 0            | 0             | <b>140</b>    |
| Cultura, sport e ricreazione           | 4            | 45             | 0            | 0             | <b>49</b>     |
| Altre attività                         | 10           | 0              | 0            | 0             | <b>10</b>     |
| <b>Totale</b>                          | <b>324</b>   | <b>1.331</b>   | <b>3.032</b> | <b>2.128</b>  | <b>6.815</b>  |

Fonte: elaborazioni dell'autore

**Tab. 7 - Numero di volontari per settore di attività e fascia dimensionale**

|  | <b>Micro</b> | <b>Piccole</b> | <b>Medie</b> | <b>Grandi</b> | <b>Totale</b> |
|--|--------------|----------------|--------------|---------------|---------------|
| Sviluppo economico e coesione sociale  | 153          | 90             | 24           | 30            | <b>297</b>    |
| Assistenza sociale e protezione civile | 27           | 61             | 100          | 10            | <b>198</b>    |
| Sanità                                 | 34           | 46             | 23           | 0             | <b>103</b>    |
| Istruzione e ricerca                   | 4            | 12             | 0            | 0             | <b>16</b>     |
| Altre attività                         | 2            | 0              | 0            | 0             | <b>2</b>      |
| Ambiente                               | 1            | 0              | 0            | 0             | <b>1</b>      |
| <b>Totale</b>                          | <b>221</b>   | <b>209</b>     | <b>147</b>   | <b>40</b>     | <b>617</b>    |

Fonte: elaborazioni dell'autore

## Conclusioni

Dall’analisi condotta sulle cooperative sociali dell’Umbria è emerso che queste nel 2011 avevano una dimensione media di 37,2 addetti retribuiti. La maggioranza di questi, pari a 3.602, è concentrata nelle cooperative sociali che operano nel settore di attività “Assistenza sociale e protezione civile”. A seguire vi è lo “Sviluppo economico e coesione sociale” con 2.290 e i restanti quattro settori che occupano 923 addetti, corrispondenti al 13,5% del totale.

La distribuzione delle unità rispecchia quella degli addetti appena illustrata. In particolare, nel settore “Sviluppo economico e coesione sociale”, in termini assoluti, le cooperative sociali costituiscono la maggioranza con 83 unità su 171, cioè circa il 49% del totale. Questo dato è particolarmente significativo perché questo settore è, come dice lo stesso nome, il più legato ad un’attività economica vera e propria. Pertanto, dall’analisi condotta si può affermare che le cooperative sociali dell’Umbria confermano di avere i requisiti tipici delle *Social Enterprises*: una missione sociale realizzata attraverso un’attività economica.

Partendo da questo, si possono prospettare delle linee di sviluppo futuro alla luce, anche, della mutevole realtà economica e sociale che coinvolge la nostra regione e l’Italia intera.

Per le cooperative sociali di tipo “A” si può sostenere che il ciclo di sviluppo sperimentato fino ad ora, basato soprattutto sull’offerta di servizi socio-assistenziali su mandato e finanziamento delle amministrazioni pubbliche, sia ormai da considerarsi maturo. Tutto ciò non solo a seguito della riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni, ma soprattutto perché la domanda di questi servizi è ormai in buona parte soddisfatta. Difficilmente quindi la domanda aumenterà ai tassi degli anni che hanno preceduto la recente crisi economico-finanziaria. La sfida principale per le cooperative sociali della nostra regione sembra quindi quella di riuscire ad avviare un nuovo ciclo di innovazioni che permetta di individuare nuova domanda soprattutto modificando i servizi offerti e i loro beneficiari. Tra i nuovi servizi si possono annoverare quelli sanitari e quelli educativi, ma anche alcuni servizi assistenziali più tradizionali, purché organizzati in modo più sofisticato di quelli offerti fino ad ora e comunque diversi da quelli richiesti dalle pubbliche amministrazioni.

Diversi sono i limiti e le possibilità di sviluppo delle cooperative sociali di tipo “B”, cioè quelle di inserimento lavorativo. A differenza delle precedenti, queste cooperative dipendono assai meno dalle commesse pubbliche. Circa la metà del fatturato complessivo deriva dalla vendita di beni o servizi a clienti privati e buona parte della restante metà proviene dal successo nella partecipazione a gare di appalto. La debolezza di queste cooperative deriva piuttosto dal tipo di attività svolte, sia per le pubbliche amministrazioni, sia per i privati: si tratta in larga parte di attività a basso valore aggiunto, come le pulizie, la manutenzione del

verde o l'assemblaggio. La crisi in corso ha ridotto la domanda di queste produzioni - come nel caso degli assemblaggi - e aumentato la concorrenza da parte di imprese for-profit, fino a pochi anni fa poco interessate a questi segmenti di mercato. Si tratta inoltre in gran parte di attività che non consentono di offrire ai lavoratori svantaggiati una formazione di professionalità spendibili con qualche vantaggio salariale su un mercato del lavoro diventato più concorrenziale anche per bassi profili professionali. Queste cooperative corrono così un duplice rischio: di perdere quote di mercato e di non riuscire a garantire il tasso di *turn over* dei lavoratori svantaggiati sperimentato negli anni scorsi. La sfida che esse devono affrontare consiste quindi nel riuscire a spostarsi verso produzioni a più alto contenuto di valore aggiunto e in grado di formare professionalità più elevate, anche per i lavoratori svantaggiati occupati. Come è stato messo in luce nel secondo paragrafo, negli anni '80 del secolo scorso le cooperative sociali sono nate per rispondere all'emergere di nuovi bisogni. Oggi si presenta, da un certo punto di vista, un'occasione simile: un momento di crisi e difficoltà generalizzata. Alle cooperative sociali dell'Umbria l'arduo compito, ma anche affascinante, di trasformare questo momento di crisi in uno di grande opportunità.

## Riferimenti bibliografici

AA.VV.

2013 *La cooperazione Sociale in Umbria*, AUR, Perugia.

Bernardoni A.

2009 *Le trasformazioni dei sistemi di welfare e i rapporti tra cooperative sociali e pubblica amministrazione*, pagg. 265-282, AUR&S, 1-2.

Bernardoni A. - Fazzi L. - Picciotti A.

2011 *Welfare, innovazione e sviluppo locale. La cooperazione sociale in Umbria*, il Mulino, Bologna.

Bernardoni A. - Picciotti A.

2014 *Il ruolo delle cooperative sociali nei percorsi di trasformazione del sistema sanitario*, pagg. 213-228, AUR&S, 9-10.

Borzaga C. - Depedri S.

2003 *La cooperazione sociale italiana al microscopio: i punti di forza e di debolezza dei modelli organizzativi e della gestione delle risorse umane*, Franco Angeli, Milano.

Carpita M.

2009 *La qualità del lavoro nelle cooperative sociali. Misure e modelli statistici*, Franco Angeli, Milano.

Codini A.

2007 *Le cooperative sociali. Assetti di governance e aspetti di gestione*, Franco Angeli, Milano.

ISTAT

2013 *9° Censimento generale dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit 2011*, ISTAT, Roma.

Kerlin J. A. (Ed.)

2009 *Social Enterprise: A Global Comparison*, Tufts University press, Medford.

Picciotti A. - Bernardoni A. - Cossignani M. - Ferrucci L.

2014 *Social cooperatives in Italy: economic antecedents and regional distribution*. Annals of Public and Cooperative Economics, pagg. 213-231, 85 (2).

Poledrini S.

2015 *Unconditional Reciprocity and the Case of Italian Social Cooperatives*, pagg. 457-473, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44 (3).

Thomas A.

2004 *The Rise of Social Cooperatives in Italy*, pagg. 243-263, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15 (3).

Young D. R.

2016 *The Social Enterprise Zoo: un approccio metaforico all'analisi dell'impresa sociale. Dennis R. Young intervistato da Andrea Bassi*, *Impresa Sociale*, n. 8. Disponibile su: [www.rivistaimpresasociale.it/component/k2/item/165-social-enterprise-zoo-interview.html](http://www.rivistaimpresasociale.it/component/k2/item/165-social-enterprise-zoo-interview.html)

## Referendum costituzionale 2016 in Umbria: geografia del voto e flussi elettorali

Bruno Bracalente - Antonio Forcina<sup>1</sup>

AUR&S  
Semestrale  
Agenzia Umbria  
Ricerche  
13

SOMMARIO • Il voto referendario alla luce del voto europeo del 2014: una prima analisi descrittiva • I flussi dalle elezioni europee al referendum costituzionale

Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 in Umbria ha visto prevalere di misura il No, con il 51.2% dei voti. Questo risultato, che differenzia il voto umbro da quello delle altre storiche regioni di insediamento della sinistra (sia in Toscana che in Emilia Romagna ha infatti vinto il Sì), non è stato tuttavia territorialmente omogeneo. Al contrario, dal voto referendario emergono abbastanza nettamente “due Umbrie”: quella dove ha prevalso il Sì, che comprende tutta la parte settentrionale, fino a Gualdo Tadino, l'area centrale, da Perugia fino a Torgiano e Marsciano, l'area del Lago Trasimeno e dell'alto Orvietano; e quella dove ha prevalso il No, che comprende il resto del territorio regionale, in particolare il Ternano fino a Orvieto e la dorsale orientale da Nocera Umbra a Foligno e Spoleto, compresi i comuni di Assisi, Bastia Umbra e Todi.

Il confine ricalca abbastanza fedelmente la direttrice da Nord-Est a Sud-Ovest disegnata da diversi storici “ribaltoni” che in pochi anni, nel corso dell'ultimo decennio, hanno consegnato al centro destra tutta una serie di comuni di tradizionale insediamento del centro sinistra (poi in parte tornati ad amministrazioni di quella parte politica): da Gualdo Tadino a Bastia, Deruta, Todi fino a Orvieto<sup>2</sup>. Una linea di “faglia”, già evidente nei risultati delle elezioni europee, che si è riproposta nell'ultimo referendum, dividendo in due il territorio umbro: al di sopra ha vinto il Sì, quasi ovunque, al disotto ha vinto, con poche eccezioni, il No. Lo studio prende a riferimento questa geografia del voto, che disegna per l'Umbria un ruolo di regione cerniera tra il Sì delle regioni “rosse” e il No

---

<sup>1</sup> *Dipartimento di Economia - Università di Perugia.*

<sup>2</sup> Nel novero delle città passate al centro destra di recente è entrata a far parte anche Perugia, dove ha invece vinto il Sì, ma di misura.

del resto del Centro Italia, da gran parte delle Marche, al Lazio alla Bassa Toscana.

Nella prima parte dello studio i risultati referendari nelle “due Umbrie” vengono messi a confronto con il consenso ottenuto dai partiti alle elezioni europee del 2014. Si vedrà che, come peraltro in altre regioni, i risultati delle Europee si sono riproposti nel referendum costituzionale, con una corrispondenza quasi esatta, in particolare, tra il voto al Pd e il Sì al referendum. Nella seconda parte dello studio viene fatta un’analisi dei flussi elettorali, sempre tra elezioni europee e referendum, sui dati per sezione elettorale di un campione di sei comuni, tre appartenenti all’Umbria del Sì (Perugia, Città di Castello e Gubbio) e tre all’Umbria del No (Terni, Foligno e Spoleto). L’obiettivo è duplice: (i) verificare quale comportamento hanno tenuto i tanti elettori che si erano astenuti alle Europee e al referendum sono tornati a votare, portando la partecipazione al voto referendario a percentuali inattese; (ii) identificare le specificità nei comportamenti degli elettori appartenenti alle due realtà sub-regionali, in particolare le differenze che caratterizzano il grado di adesione alle ragioni del Sì e del No da parte degli elettori “europei” dei due schieramenti contrapposti. Si vedrà che il ritorno al voto degli ex astensionisti è stato decisivo per la vittoria del No e che gli schemi di comportamento elettorale tra le due parti del territorio regionale differiscono, con una maggiore fedeltà alle posizioni ufficiali dei rispettivi partiti e movimenti degli elettori di entrambi gli schieramenti nella parte dove ha prevalso il Sì e una maggiore “fluidità” (con qualche eccezione) dell’elettorato nella parte dove ha prevalso il No.

### **Il voto referendario alla luce del voto europeo del 2014: una prima analisi descrittiva**

Ad una prima lettura delle percentuali ottenute dal Sì e dal No, il voto referendario mostra una chiara relazione, a diversi livelli territoriali, con i risultati delle elezioni europee del 2014. Colpisce in particolare l’evidente corrispondenza tra il risultato del Sì e il voto al Pd alle Europee: a livello nazionale, il 40.9% ottenuto dal Sì corrisponde quasi esattamente alla percentuale ottenuta dal Pd due anni prima (40.8%); lo stesso è avvenuto in Umbria (48.8% di Sì e 49.1% del Pd alle Europee), ma anche nelle Marche (45.0% di Sì e 45.4% del Pd alle Europee); le due principali

regioni in cui ha vinto il Sì, Toscana (52.5%) ed Emilia Romagna (50.4%), sono anche le uniche in cui alle Europee il Pd aveva ottenuto la maggioranza assoluta (56.3% in Toscana e 52.5% in Emilia Romagna)<sup>3</sup>, e si potrebbe continuare. Naturalmente ciò non vuol dire che il voto al Pd si è trasferito integralmente nel Sì alla riforma costituzionale, ma è evidente la forte correlazione tra i due voti, frutto della estrema politicizzazione del confronto referendario. In Umbria questa correlazione è molto stretta anche a livello comunale (coefficiente di correlazione pari a 0.7) e si osserva chiaramente, di conseguenza, nel confronto tra la parte di regione dove ha prevalso il Sì e la parte dove ha prevalso il No, come si desume dai dati riassuntivi riportati nella tabella 1.

**Tab. 1 - Referendum costituzionale ed elezioni europee in Umbria per sub-aree regionali (percentuali)**

|                    | Umbria del SI   | Umbria del NO | In complesso |
|--------------------|-----------------|---------------|--------------|
|                    | Referendum 2016 |               |              |
| SI                 | 52.0            | 46.1          | 48.8         |
| NO                 | 48.0            | 53.9          | 51.2         |
| Totale             | 100.0           | 100.0         | 100.0        |
| Votanti            | 75.2            | 70.9          | 72.9         |
|                    | Europee 2014    |               |              |
| PD                 | 51.9            | 46.7          | 49.2         |
| Altri Sinistra (*) | 5.7             | 4.9           | 5.3          |
| M5S                | 18.5            | 20.3          | 19.5         |
| NCD e SE           | 4.1             | 3.6           | 3.8          |
| FI                 | 12.3            | 16.2          | 14.4         |
| LN e FdI           | 7.5             | 8.3           | 7.9          |
| Totale             | 100.0           | 100.0         | 100.0        |
| Votanti            | 68.7            | 65.5          | 66.9         |

(\*) Altra Europa con Tzipras, Italia dei Valori, Verdi

Nell'Umbria del Sì la riforma costituzionale è stata approvata con il 52%, mentre in quella del No il consenso alla riforma si è fermato al 46.1%, con una differenza di quasi sei punti percentuali: sono praticamente le stesse percentuali (e la stessa differenza) ottenute dal Pd alle Europee del 2014 nelle due aree sub-regionali (51.9% nella prima, 46.7% nella seconda).

<sup>3</sup> La regione in cui il Sì ha ottenuto la percentuale più elevata è in realtà il Trentino Alto Adige (53.9%), ma in questo caso il confronto con il voto delle Europee è viziato dalla presenza di un partito autonomista importante come il Südtiroler Volkspartei (28.8% nel 2014).

Altra evidente regolarità, osservata tanto in Umbria quanto a livello nazionale, emerge con riferimento alla partecipazione al voto: il Sì ha ottenuto risultati chiaramente migliori nelle realtà in cui la partecipazione al voto referendario è stata maggiore.

D'altro canto, come vedremo sotto, la maggior parte di coloro che, degli astenuti alle Europee che sono tornati a votato per il referendum, hanno scelto il No. Si tratta in realtà di due fenomeni distinti: la distribuzione territoriale della partecipazione riflette attitudini di lungo periodo e risulta molto correlata con la percentuale di Sì, non solo in Umbria.

Nella articolazione regionale dei dati nazionali, la differenza tra il Sì e il No al referendum presenta infatti una chiara relazione diretta con la percentuale di votanti al medesimo referendum<sup>4</sup>. Basti pensare alla differenza nettamente negativa tra il Sì e il No in tutte le regioni meridionali, associata a tassi di partecipazione al voto referendario molto minori rispetto alle regioni del Centro-Nord, in particolare rispetto alle tre regioni dove ha vinto il Sì (in media circa 15 punti percentuali in meno). I dati riportati nella tabella 1 mostrano che la stessa regola vale anche in Umbria: nella parte del territorio regionale dove ha prevalso il Sì la partecipazione al voto referendario ha raggiunto il 75.2%, mentre in quella dove ha prevalso il No la partecipazione è risultata minore di oltre quattro punti percentuali (70.9%). Peraltro una differenza dello stesso segno, e di entità poco minore, si era registrata anche nella partecipazione alle elezioni europee del 2014 (68.7% contro 65.5%).

### **I flussi dalle elezioni europee al referendum costituzionale**

La politicizzazione che ha caratterizzato la consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 rende pienamente giustificata un'analisi dei flussi elettorali fatta rispetto alle più recenti elezioni europee, che sono le ultime di carattere politico tenute in Italia. Peraltro, l'analisi descrittiva svolta nel paragrafo precedente ha già mostrato quanto sia stretta la correlazione tra i risultati delle due consultazioni, in particolare per quanto riguarda la relazione tra il Sì al referendum e il voto al Pd alle Europee del 2014.

---

<sup>4</sup> Con alcune eccezioni, la più rilevante delle quali è il Veneto dove la partecipazione al voto referendario è stata la più elevata tra tutte le regioni italiane (76.7%) e il No ha vinto largamente (61.9%).

In questo studio i flussi tra voti ai partiti alle Europee e scelte compiute al referendum costituzionale vengono stimati separatamente per le due sub-aree del territorio regionale identificate in base alla prevalenza dell'una o dell'altra opzione referendaria. L'obiettivo è verificare se il diverso risultato nelle due sub-aree dipenda, oltre che dall'effetto di composizione evidenziato nel paragrafo precedente (semplificando: il Sì ha vinto dove il Pd era più forte; il No ha vinto dove erano più forti le altre forze politiche), anche da diversi schemi di transizione dalle appartenenze politiche alle scelte referendarie.

### *Il metodo di stima*

Come per le analoghe analisi effettuate in passato, il metodo di stima dei flussi si basa su una tecnica di inferenza ecologica descritta in alcuni recenti lavori scientifici di un gruppo di ricerca attivo presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Perugia<sup>5</sup>. In sintesi, si tratta di individuare una ipotetica tabella di flusso che, applicata ai risultati di una elezione precedente, fornisce, per ciascuna sezione elettorale, una previsione dei risultati della nuova consultazione più vicina ai risultati effettivi.

Il metodo di analisi considera il “non voto”, definito come la somma di astenuti, schede bianche e nulle, come una delle possibili opzioni di cui dispone l'elettore, in modo da poter stimare, oltre ai flussi dalle liste alle due opzioni referendarie, anche quelli che dalle varie liste si sono diretti verso il non voto e quelli che dal non voto precedente si sono invece tramutati in voti al Sì o al No al referendum, o si sono confermati come astensione.

In teoria, il metodo presuppone che gli aventi diritto al voto siano gli stessi nelle due consultazioni poste a raffronto; in pratica è sufficiente che le proporzioni di elettori iscritti e cancellati in ciascuna sezione siano abbastanza piccole o che i nuovi iscritti non abbiano un comportamento elettorale troppo diverso da quello degli elettori cancellati. Sebbene il numero dei nuovi iscritti alle liste elettorali non sia disponibile a livello di sezione, quando le elezioni poste a confronto sono relativamente ravvicinate (come nel caso Europee 2014 e la consultazione referendaria del 2016), possiamo ritenere che l'approssimazione adottata sia

---

<sup>5</sup> Si veda, in particolare, Forcina A., Gnaldi M., Bracalente B. (2012) *A revised Brown and Payne model of voting behaviour applied to the 2009 elections in Italy*. *Statistical Methods and Applications*, 21, 109-119.

accettabile. In ogni caso, vengono escluse dall'analisi tutte le sezioni in cui si rileva una variazione di iscritti alle liste elettorali maggiore del 10%. Vengono anche escluse le cosiddette sezioni speciali, cioè ospedali, carceri e altri aggregati di elettori fluttuanti. Quando i confini di due o più sezioni elettorali vengono modificati nel periodo fra due consultazioni, l'unità di analisi all'interno del comune può essere costituita dall'aggregato di due o più sezioni.

Il metodo presuppone inoltre che, a meno di oscillazioni dovute al caso o a fattori specifici di ogni singola sezione, tutte le sezioni all'interno di uno stesso comune facciano riferimento ad un unico modello di comportamento elettorale. Per aderire il più possibile a tale assunzione, i flussi sono stati stimati comune per comune e poi aggregati e riproporzionati a livello sub-regionale.

A parità di altre circostanze, le stime di flusso, relative ai totali riga, sono tanto più attendibili quanto più consistente è l'entità del raggruppamento da cui il flusso origina. Per questa ragione si è reso necessario accorpate alcune liste di minore consistenza elettorale presenti alle elezioni europee del 2014.

Le analisi sono state condotte sui dati per sezione elettorale dei sei seguenti comuni umbri: Perugia, Città di Castello e Gubbio per la sub-area denominata Umbria del Sì; Terni, Foligno e Spoleto per la sub-area denominata Umbria del No. In complesso sono state utilizzate 430 sezioni o aggregati di sezioni, che comprendono circa la metà degli elettori umbri.

### *I flussi stimati*

Le stime dei flussi tra le Europee del 2014 e la consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 sono riportate nella tabella 2, separatamente per le due sub-aree regionali e per il complesso della regione. Letti per riga, i risultati forniscono una stima (in termini assoluti e percentuali) di come i voti ottenuti da ogni lista o raggruppamento di liste nelle Europee del 2014<sup>6</sup> si sono ripartite fra il Sì, il No e il non voto. Nella tabella 3 sono

---

<sup>6</sup> Riguardo alle stime dei flussi in valori assoluti, va tenuto presente che, siccome il totale degli iscritti è passato da circa 694 mila alle Europee 2014 a quasi 676 mila al referendum, i valori assoluti sono riproporzionati in modo da coincidere con quelli dell'ultima consultazione.

invece riportate le composizioni percentuali per colonna, ovvero delle due opzioni referendarie secondo le liste votate alle Europee (compreso il non voto), sempre separatamente per le due sub-aree regionali e per il complesso della regione. Il primo aspetto che verrà analizzato riguarda gli effetti della inattesa elevata partecipazione al voto referendario, che ha superato ogni aspettativa in Umbria come nel resto del Paese; seguirà l'analisi dei flussi relativa al complesso della regione; infine i medesimi flussi verranno analizzati separatamente per l'Umbria del Sì e per l'Umbria del No.

**Tab. 2 - Stime dei flussi dalle Europee 2014 al Referendum 2016 per sub-aree regionali (valori assoluti in migliaia e composizioni percentuali)**

|                           | SI              | NO    | Non voto | Totale | SI                       | NO   | Non voto | Totale |
|---------------------------|-----------------|-------|----------|--------|--------------------------|------|----------|--------|
|                           | Valori assoluti |       |          |        | Composizioni percentuali |      |          |        |
| <b>Umbria del Sì</b>      |                 |       |          |        |                          |      |          |        |
| <b>PD</b>                 | 90.1            | 12.3  | 7.0      | 109.5  | 82.3                     | 11.3 | 6.4      | 100.0  |
| <b>Altri Sinistra (*)</b> | 3.2             | 8.5   | 0.3      | 12.0   | 26.3                     | 71.1 | 2.7      | 100.0  |
| <b>M5S</b>                | 1.0             | 37.7  | 0.3      | 39.0   | 2.6                      | 96.5 | 0.9      | 100.0  |
| <b>NCD e SE</b>           | 8.1             | 0.5   | 0.0      | 8.6    | 94.2                     | 5.8  | 0.0      | 100.0  |
| <b>FI</b>                 | 5.4             | 20.0  | 0.5      | 25.9   | 21.0                     | 77.1 | 1.8      | 100.0  |
| <b>LN e FdI</b>           | 3.0             | 12.8  | 0.0      | 15.8   | 19.0                     | 81.0 | 0.0      | 100.0  |
| <b>Non voto</b>           | 9.2             | 19.2  | 67.9     | 96.2   | 9.5                      | 19.9 | 70.6     | 100.0  |
| <b>Elettori</b>           | 120.0           | 111.0 | 76.1     | 307.0  | 39.1                     | 36.1 | 24.8     | 100.0  |
| <b>Umbria del NO</b>      |                 |       |          |        |                          |      |          |        |
| <b>PD</b>                 | 83.3            | 16.4  | 12.9     | 112.6  | 73.9                     | 14.6 | 11.5     | 100.0  |
| <b>Altri Sinistra (*)</b> | 5.1             | 6.3   | 0.4      | 11.8   | 43.2                     | 53.1 | 3.7      | 100.0  |
| <b>M5S</b>                | 0.0             | 48.5  | 0.5      | 49.1   | 0.0                      | 98.9 | 1.1      | 100.0  |
| <b>NCD e SE</b>           | 7.1             | 0.1   | 1.5      | 8.7    | 82.0                     | 0.6  | 17.4     | 100.0  |
| <b>FI</b>                 | 10.6            | 23.7  | 4.7      | 39.0   | 27.1                     | 60.8 | 12.1     | 100.0  |
| <b>LN e FdI</b>           | 8.4             | 11.7  | 0.0      | 20.1   | 41.8                     | 58.2 | 0.0      | 100.0  |
| <b>Non voto</b>           | 5.9             | 34.2  | 87.2     | 127.3  | 4.6                      | 26.9 | 68.5     | 100.0  |
| <b>Elettori</b>           | 120.3           | 140.9 | 107.3    | 368.6  | 32.7                     | 38.2 | 29.1     | 100.0  |
| <b>In complesso</b>       |                 |       |          |        |                          |      |          |        |
| <b>PD</b>                 | 173.4           | 28.8  | 20.0     | 222.1  | 78.1                     | 12.9 | 9.0      | 100.0  |
| <b>Altri Sinistra (*)</b> | 8.2             | 14.8  | 0.8      | 23.8   | 34.6                     | 62.2 | 3.2      | 100.0  |
| <b>M5S</b>                | 1.0             | 86.2  | 0.9      | 88.1   | 1.1                      | 97.8 | 1.0      | 100.0  |
| <b>NCD e SE</b>           | 15.2            | 0.5   | 1.5      | 17.2   | 88.1                     | 3.2  | 8.7      | 100.0  |
| <b>FI</b>                 | 16.0            | 43.7  | 5.2      | 65.0   | 24.7                     | 67.3 | 8.0      | 100.0  |
| <b>LN e FdI</b>           | 11.4            | 24.5  | 0.0      | 35.9   | 31.8                     | 68.2 | 0.0      | 100.0  |
| <b>Non voto</b>           | 15.1            | 53.4  | 155.0    | 223.5  | 6.7                      | 23.9 | 69.4     | 100.0  |
| <b>Elettori</b>           | 240.3           | 251.9 | 183.4    | 675.6  | 35.6                     | 37.3 | 27.1     | 100.0  |

(\*) Altra Europa con Tzipras, Italia dei Valori e Verdi

**Tab. 3 - Composizione dei votanti al referendum per opzione scelta e sub-area regionale, secondo i partiti votati alle Europee del 2014 (percentuali)**

|                           | Umbria del Sì |       | Umbria del No |       | In complesso |       |
|---------------------------|---------------|-------|---------------|-------|--------------|-------|
|                           | SI            | NO    | SI            | NO    | SI           | NO    |
| <b>PD</b>                 | 75.1          | 11.1  | 69.2          | 11.7  | 72.1         | 11.4  |
| <b>Altri Sinistra (*)</b> | 2.6           | 7.7   | 4.2           | 4.4   | 3.4          | 5.9   |
| <b>M5S</b>                | 0.8           | 34.0  | 0.0           | 34.4  | 0.4          | 34.2  |
| <b>NCD e SE</b>           | 6.7           | 0.4   | 5.9           | 0.0   | 6.3          | 0.2   |
| <b>FI</b>                 | 4.5           | 18.0  | 8.8           | 16.8  | 6.7          | 17.4  |
| <b>LN e FdI</b>           | 2.5           | 11.5  | 7.0           | 8.3   | 4.7          | 9.7   |
| <b>Non voto</b>           | 7.6           | 17.3  | 4.9           | 24.3  | 6.3          | 21.2  |
| <b>Totale</b>             | 100.0         | 100.0 | 100.0         | 100.0 | 100.0        | 100.0 |

(\*) Vedi nota tabella 2

### Gli effetti della elevata partecipazione al voto referendario

A causa della estrema politicizzazione che lo ha caratterizzato, il voto referendario ha assunto un valore politico generale molto maggiore delle stesse elezioni europee, la cui prima conseguenza è stata una molto più elevata, e largamente inattesa, partecipazione al voto. In Umbria gli elettori che alle Europee del 2014 si erano astenuti e che sono tornati ad esprimersi in occasione del referendum sono stati circa 68 mila, portando la quota di partecipazione al voto referendario al 72.9%, sei punti percentuali in più rispetto alle Europee del 2014. Questi elettori che si mobilitano solo per le grandi occasioni politiche e in seguito ad una intensa campagna mediatica in Umbria sono stati decisivi per il risultato referendario. Di questi 68 mila elettori, circa 53 mila si sono infatti espressi per il No e soltanto 15 mila per il Sì, con un rapporto di 3.5 a 1, e una differenza di oltre 38 mila voti, più che sufficiente a determinare la vittoria del No, che è avvenuta con un distacco di meno di 12 mila voti.

La distribuzione nettamente sbilanciata a favore del No degli elettori ex astensionisti non sorprende, dato che la loro composizione è in larga prevalenza riconducibile a forze politiche e movimenti schierati per il No al recente referendum, come si può desumere dalla stima dei flussi elettorali realizzata in occasione delle elezioni europee del 2014<sup>7</sup>. In quella consultazione elettorale vi furono infatti circa 84 mila astensionisti

<sup>7</sup> Si veda AUR - Dipartimento di Economia Università di Perugia, Elezioni europee 2014 - Umbria. Elezioni comunali 2014 - Perugia e Terni. Stima dei flussi elettorali, Perugia 2014.

aggiuntivi rispetto alle Politiche dell'anno precedente - tra i quali è da ritenere sia compresa gran parte dei 68 mila tornati al voto al referendum - e si trattava prevalentemente di ex elettori del M5s (quasi 30 mila), del Popolo della libertà e altre liste di centro destra (26 mila) e della sinistra radicale (6-7 mila), mentre di provenienza Pd erano soltanto 7-8 mila (una minima parte del proprio elettorato) e dei partiti di centro circa 15 mila.

La conclusione che si può trarre da questa prima analisi è che in Umbria ha vinto di misura il No al referendum costituzionale anche perché la sua estrema politicizzazione ha rimotivato molti elettori del M5s e del centro destra che in occasione dell'ultima consultazione di carattere politico generale (le elezioni europee del 2014) avevano disertato i seggi elettorali. Il fenomeno ha riguardato tutto il territorio regionale, ma in misura molto maggiore proprio la parte dove ha prevalso il No, contribuendo in misura rilevante a quel risultato, basti pensare che la proporzione di Sì fra quelli che sono tornati a votare è quasi un terzo nell'Umbria del Sì ma meno di un quinto in quella del No.

#### I protagonisti della vittoria del No in Umbria

In Umbria la vittoria del No ha avuto molti protagonisti: in primo luogo gli elettori del M5s, che hanno scelto in massa questa opzione (il 97.8% dei circa 88 mila voti ottenuti alle Europee del 2014); poi gli elettori dei partiti di Centro destra (Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia), oltre due terzi dei quali hanno votato No; in parte anche gli elettori della sinistra esterna al Pd (Altra Europa, Italia dei Valori e Verdi), che in maggioranza (52.8%) hanno votato No, così come ha fatto il 13% circa degli elettori del Pd (29 mila voti), presumibilmente quelli che si riconoscono nella minoranza di quel partito; infine, ma non per ordine di importanza, i già ricordati ex astensionisti tornati al voto per l'occasione referendaria, 53 mila dei quali - quasi un quarto dei 223 mila astensionisti complessivi delle Europee 2014 - lo hanno fatto per sostenere il No.

Tuttavia, se si considera anche la provenienza partitica degli ex astenuti, illustrata al punto precedente, la composizione del No si semplifica e mostra la netta prevalenza degli elettori che si riconoscono nel M5s e nell'insieme dei partiti del centro destra. Al 34.2% dei primi e al 27.1% dei secondi, che figurano nella tabella 3, bisogna infatti aggiungere circa due terzi del 21.2% che nella stessa tabella è attribuito agli ex astenuti, che con qualche approssimazione possono essere assegnati per il 7-8% circa al M5s

e per il 6-7% alle liste di centro destra. Ne risulta una composizione del “partito del No” che è, grosso modo, la seguente: 42% M5S; 33% centro destra; 21% sinistra; 4% centro.

Al risultato del Sì hanno invece contribuito prevalentemente il Pd e i suoi alleati di centro: esso si è infatti avvalso del 78.1% degli elettori umbri che alle Europee del 2014 hanno votato Pd - mentre il 12.9% ha votato No e il 9% si è astenuto - e dell'85.7% di quelli hanno votato Ncd-Udc e Scelta Europea. Non marginali sono stati tuttavia anche gli apporti provenienti dalle altre liste di sinistra (oltre un terzo del totale dei loro voti alle Europee) e da quelle di centro destra (un quarto dei voti di Forza Italia e quasi il 32% di quelli di Lega Nord e Fratelli d'Italia). Pressoché nullo è stato invece il contributo degli elettori del M5s e piuttosto modesto l'apporto degli ex astensionisti (meno del 7% di quelli complessivi del 2014; il 22% di quelli tornati al voto in occasione del referendum). Il tentativo del premier-segretario Pd Renzi di conquistare al Sì una parte degli elettori dell'eterogeneo fronte contrario alla riforma ha dunque avuto un parziale successo nei confronti degli elettori di centro destra, e anche della sinistra radicale, ma un pieno insuccesso tra gli elettori del M5s. La composizione del “partito del Sì” vede di conseguenza la netta prevalenza del Pd (72% circa dei 240 mila consensi ottenuti), mentre le altre componenti del sistema politico umbro vi hanno contribuito con quote sempre molto limitate (o pressoché nulle, come nel caso del M5s): 13% circa il centro destra; 6% i partiti di centro alleati del Pd; 3-4% la sinistra radicale; 6% gli ex astensionisti<sup>8</sup>.

### Umbria del Sì e Umbria del No a confronto

*Umbria del Sì.* Lo schema dei flussi stimati per la parte di regione dove ha generalmente prevalso il Sì mostra che tale risultato è dipeso, oltre che da una maggiore forza elettorale del Pd, anche da una maggiore “fedeltà” dei suoi elettori, e di quelli dei partiti suoi alleati, nella adesione alle posizioni ufficiali sulla riforma costituzionale. Tra gli elettori del Pd alle Europee del 2014, l'82.3% ha infatti votato Sì, 4 punti più della percentuale media vista in precedenza, mentre soltanto l'11.3% ha votato No e il restante 6.4% si è astenuto. Gli elettori delle liste centriste alleate del Pd sia al governo

---

<sup>8</sup> A differenza di quanto fatto per quelli che hanno scelto il No, la modesta quota sul totale degli ex astensionisti che hanno votato Sì (circa il 22%) rende arduo risalire alla loro composizione partitica.

nazionale che nella consultazione referendaria (Ncd-Udc e Scelta Europea) sono state ancor più fedeli alle posizioni ufficiali dei rispettivi partiti, votando per il 94.2% Sì (contro l'88.1% della media regionale) e per il 5.8% No (con astensioni nulle o insignificanti).

A queste massicce adesioni “di maggioranza” alle ragioni del Sì, in questa parte del territorio regionale hanno invece corrisposto minori adesioni provenienti dagli elettori dei partiti schierati sul fronte opposto, anch'essi relativamente più “fedeli” alle posizioni ufficiali dei rispettivi partiti e movimenti: poco più di un quarto di quelli delle altre liste di sinistra (contro il 34.6% della media regionale) e circa un quinto degli elettori di Forza Italia e del raggruppamento Lega Nord-Fratelli d'Italia (contro circa il 27% della media regionale). Del tutto marginali sono stati invece, anche in questa parte del territorio regionale, gli apporti degli elettori del Movimento cinque stelle (2.6%), che hanno votato compattamente per il No. Non trascurabile è stato anche l'apporto al Sì degli elettori ex astensionisti delle Europee 2014 (poco più di 9 mila voti), dato che buona parte di coloro che sono tornati al voto per sostenere le ragioni del Sì (che in tutta la regione sono stati circa 15 mila) appartengono a questa sub-area regionale.

Nell'Umbria del Sì la composizione dell'elettorato che si è espresso a favore della riforma costituzionale è in definitiva largamente dominata dagli elettori del Pd, che rappresentano i tre quarti del totale (tab. 3). Per il resto, assumono un peso di qualche rilievo soprattutto gli ex astensionisti tornati al voto a sostegno del Sì (7.6%), verosimilmente anch'essi in gran parte di provenienza Pd, e gli elettori dei partiti di centro alleati del Pd (6.7%). Il No presenta invece una composizione dominata largamente dal M5s e dai partiti del centro destra (un po' più dai primi), mentre il peso della componente di sinistra non raggiunge il 20%.

*Umbria del No.* Le scelte referendarie qui sono state in genere meno nette, caratterizzate da un minore grado di “fedeltà” alle posizioni ufficiali dei relativi partiti da parte degli elettori di entrambi gli schieramenti, unica eccezione il M5s, i cui elettori delle Europee hanno votato quasi tutti per il No al referendum in entrambe le realtà sub-regionali. Un'altra scelta netta ha tuttavia caratterizzato gli ex astensionisti delle Europee tornati al voto in occasione del referendum, che hanno scelto quasi tutti il No (34 mila su 40 mila), contribuendo in misura determinante alla sua vittoria, oltre che

nella intera regione, come già evidenziato, anche in questa parte dell'Umbria.

Per il resto, qui è stata minore della media la “fedeltà” al No degli elettori dei partiti che sostenevano questa opzione: sia quelli di centro destra (60.8% per Forza Italia, 58.2% per Lega e Fratelli d'Italia); sia quelli della sinistra radicale, che in questa parte della regione hanno votato No soltanto nel 53.1% dei casi (contro una media regionale del 62.2%). Ma gli effetti di tali minori fedeltà alle ragioni del No sono stati compensati dagli apporti degli elettori del Pd (anch'essi meno fedeli alle posizioni ufficiali della loro parte politica), oltre 16 mila dei quali qui hanno votato contro la riforma costituzionale (14.6% contro il 12.9% della media regionale) e altri 13 mila si sono astenuti (11.5%), portando il grado di fedeltà alle ragioni del Sì al 73.9% contro il 78.1% della media umbra. Un po' maggiore è stato il grado di fedeltà degli elettori di centro alleati del Pd (82%), ma sempre minore della media regionale (88.1%).

Nell'Umbria del No la composizione dell'elettorato che si è espresso contro la riforma costituzionale è dominata dagli elettori del M5s, soprattutto se si considera anche la provenienza dei molto numerosi ex astensionisti per il No, mentre rispetto all'Umbria del Sì qui assumono un peso un po' minore sia gli elettori dei partiti del centro destra che quelli dei partiti della sinistra, in particolare della sinistra radicale. Il Sì presenta invece una composizione che per quanto dominata dal Pd appare più articolata rispetto all'altra area: il Pd non raggiunge il 70% dei 120 mila voti ottenuti, mentre assumono un peso maggiore della media regionale sia i partiti di centro destra (16%) sia la sinistra radicale (4.2%).

*In sintesi.* Il diverso risultato referendario nelle due parti del territorio regionale non si spiega soltanto con il diverso peso elettorale dei due schieramenti, ma chiama in causa anche il grado di “fedeltà” degli elettori rispetto alle posizioni ufficiali dei rispettivi partiti. Nell'Umbria del Sì il risultato favorevole alla riforma costituzionale si è determinato in presenza sia di una maggiore forza elettorale del Pd sia di una maggiore “fedeltà” degli elettori di tutti gli schieramenti a partire da quelli dello stesso Pd. Nell'Umbria del No, il risultato si è invece determinato in presenza di condizioni essenzialmente opposte: maggiore forza elettorale dello schieramento contrario alla riforma e al governo Renzi e maggiore fluidità dell'elettorato di entrambi gli schieramenti (con l'eccezione del M5s), compresa la minore fedeltà degli elettori Pd.

## Personaggi



Renzo Massarelli<sup>1</sup>

Come abbia fatto a diventare in questa regione uno dei maggiori intellettuali del novecento, di sicuro il più poliedrico e raffinato, quel ragazzo magro ma dallo sguardo fermo come di chi ha imparato presto a guardare lontano, nato in uno dei borghi più popolari della città e figlio di una casalinga e di un fabbro, è difficile da capire ma, se si sfogliano le pagine della sua vita, tutto diventa più chiaro. Raffaele Rossi, ancora ragazzo, si mette in posa davanti al fotografo nel suo orto, con i pantaloni troppo larghi e il petto in fuori. Forse non sa neanche lui come potrà riuscire, pur tra le difficoltà economiche di una famiglia come la sua, a volare nel corso della sua vita con una leggerezza non comune e così in alto. Non è facile andare alla scoperta del mondo, negli anni venti, in una casa dove c'è solo l'essenziale e in una città agraria dove le sue classi dirigenti guardano l'affermarsi del fascismo con distacco e rassegnazione. "La borgata era quasi un mondo a sé, una comunità abbastanza chiusa verso l'esterno, ma molto aperta e comunicativa al suo interno". Funzionava, diceva Rossi, la pedagogia e la fraternità di strada. Questa borgata è Porta Pesa, una delle cinque della città antica, disposta quasi di nascosto lungo corso Bersaglieri e le mura di Sant'Antonio e poi attorno allo slargo luminoso dove a quei tempi c'era la barriera del dazio. La Pesa, appunto. Un quartiere un po' sghembo segnato dalla strada che porta a Monteluca e, volendo, verso la piana del Tevere. Un quartiere popolare come porta Sant'Angelo e porta Eburnea e non certo patria dei palazzi signorili che segnano la presenza di famiglie importanti a porta San Pietro e lungo via dei Priori, la porta Trasimena. Ai tempi di Raffaele Rossi ragazzo nel quartiere non mancava nulla. C'era la trattoria di Argentino, i negozi di generi alimentari, il bar di Coccolino, il forno, l'edicola, le botteghe artigiane e, soprattutto, i personaggi che segnano l'identità e il linguaggio collettivo di un posto come porta Pesa.

---

<sup>1</sup> Giornalista.

Raffaele cresce qui. Una famiglia nota per la grande civiltà che distingue le famiglie semplici, prima di tutto l'ospitalità e l'apertura. Dunque, c'è il borgo, la famiglia e la casa lungo corso Bersaglieri, con l'orto che è un angolo a ridosso delle mura che sarà per sempre il luogo della memoria con gli alberi da innestare e il nascondiglio tra gli arbusti dove si nascondono, durante la resistenza, le armi dei partigiani.

I primi venti anni della sua vita lunghi come quelli del fascismo sono gli anni di porta Pesa. Certo, non c'è solo il borgo. C'è la scuola, la biblioteca Augusta, gli studi insomma. È sui libri che Rossi scopre il mondo e costruisce la sua formazione intellettuale. Comincia così a leggere ciò che gli è possibile senza che ci sia qualcuno che lo guidi sino a quando, alle magistrali, si trova davanti, in cattedra, Averardo Montesperelli, la persona alla quale resterà legato ben oltre gli anni della scuola. È con l'antifascismo e l'avversione alla guerra che si forma in modo forte e definitivo la coscienza politica di Raffaele Rossi che, tra l'altro, era stato chiamato così in memoria di uno zio di nome Raffaele ucciso due mesi prima della sua nascita dalla squadra fascista "Satana", ad Ancona. Poi c'è la famiglia e la stessa aria libertaria che si respirava nel suo borgo. Insomma, la sinistra come un destino. Dalla nascita. Poi ci sono i venti anni dell'Italia che rinasce con l'impegno politico e quello nella scuola, l'insegnamento. L'uno e l'altro che si accavallano e si inseguono. La politica come dovere al quale non si può sfuggire e la scuola come vocazione che viene inseguita e poi saltuariamente ritrovata e persa ancora. Forse, i due impegni non gli devono essere sembrati, alla fine, così diversi. C'era di mezzo il rapporto con la pedagogia che lui, qualche volta, ricorda come un limite, quasi un difetto del suo carattere. La passione per la scuola e la passione per la politica lo portavano alla scoperta delle persone che volevano uscire da una condizione difficile e chiedevano in qualche modo di essere ascoltate e rappresentate. Rispondere a questi bisogni è stato, alla fine, il senso della sua vita. Anche le letture e lo studio nascondevano questa necessità di aiutare gli altri. La cultura come strumento di un impegno collettivo di fronte al quale lui non si presentava di certo disarmato.

Poi arrivano gli anni della maturità. Il terzo ventennio della sua vita dentro il quale c'è davvero di tutto. La scuola e la politica, ovviamente, come sempre, e poi la storia, altra grande passione che lo porta ad assumere la presidenza dell'Istituto per la storia dell'Umbria

contemporanea e poi l'impegno amministrativo nelle istituzioni locali. Nel comune di Terni e in quello di Montecastrilli e più avanti ancora nel tempo nel comune di Perugia, sino al 1987, quindi, dentro un altro ventennio ancora, dove si chiude il suo impegno nelle aule dei consigli comunali. Nel mezzo di questi anni ci sono tre legislature al Senato, dal '68 al '79, e nel consiglio d'Europa nella commissione Cultura ed Educazione. Così arriviamo al nuovo secolo e all'età terza della vita quando ravvisa, con la rivista Umbria Contemporanea, la "necessità di alzare lo sguardo dal contingente e di promuovere una nuova stagione di studi per ripensare il secolo scorso e, in particolare, gli ultimi cinquanta anni". Voleva guardare, dall'alto di una vita vissuta con grande intensità, il secolo breve del quale il suo lungo cammino è stato uno straordinario paradigma.

Nel '77 gli proposi un libro-intervista sull'Umbria e sulla storia dei comunisti, "Il Pci in una regione rossa". Ci lavorammo per un paio di mesi, durante il tempo libero. Registravo e trascrivevo, poi lui rileggeva e correggeva, tagliando e aggiungendo. Qualche volta, quando il testo era già composto dalla linotype in tipografia, chiedeva di rileggere di nuovo per fare altre modifiche, per scrivere qualche nota a margine. Non faceva nulla con leggerezza. L'ultima correzione arrivò con la composizione delle pagine ormai definita, così che le sue note rimasero sul bancone della tipografia Salvi. Non ne fu certo contento, lui voleva continuare a ragionarci ancora. I suoi tempi da studioso erano diversi da quelli di un giovane giornalista che aveva fretta di arrivare con il suo primo lavoro nelle librerie. Quel libro così snello e colorato con in copertina un quadro naif di Tonino Capaccioni, comunque, gli piacque. Lui aveva scritto tanti articoli e tanti di più continuerà a scriverne, ma un libro è un'altra cosa. Parlammo, ovviamente di politica e di questa storia dei comunisti umbri anche se la parte su cui Rossi riflette più lungamente è la prima, quella che affronta "I caratteri dell'Umbria". L'Umbria era davvero una regione rossa? sul piano elettorale di sicuro, ma Rossi sottolineava le particolarità di questa regione dove, come diceva Giancarlo Pajetta, era predominante la cultura orale. Insomma, gli umbri leggevano e scrivevano poco. Poi c'era questa storia della mitica organizzazione di un partito come il Pci alla quale si attribuivano i successi elettorali. Non è l'organizzazione, rispose, che fa vincere il partito che in Umbria, tra l'altro, non è mai stata così diffusa. Ci sono

altre ragioni, tutte politiche. Il movimento cooperativo, per esempio, era molto debole e niente a che fare con le altre regioni rosse. Ci furono delle domande che lo colpirono in modo particolare e sulle quali continuerà a riflettere a lungo e a scriverne in tante altre occasioni. Nella prima si chiedeva se l'Umbria non fosse, in fondo, soltanto un'espressione geografica. Rossi rispose così:

*[...] la definizione più giusta mi pare questa. L'Umbria è una regione piccola, varia e diversa (...), la sua storia è quella di almeno dodici centri e di altri minori, tra loro separati, tra loro diversi, molto autonomi e ricuciti poi - a seconda delle vicende storiche, politiche e amministrative - dentro questa unità amministrativa che è l'Umbria.*

Sull'identità di questa regione Rossi lavorerà poi per tutta la vita pubblicando, tra l'altro, un volumetto di cinquanta pagine nel 1996, "Una regione di città", quando si discuteva molto di federalismo e di autonomie locali. È qui che si ritrova ben disposta in pochi brevi capitoli la "cultura della territorialità", la sua forte convinzione dell'importanza dell'autonomia dei piccoli centri. Questa idea non era nuova. Rossi aveva insegnato a metà degli anni sessanta ad Avigliano umbro, un paese del comune di Montecastrilli che sperava da tempo di conquistare una sua autonomia. Quando questa questione venne posta successivamente lui era diventato consigliere di questo comune "in rappresentanza - sottolineava- della zona di Avigliano" e si impegnò con molta decisione a difesa di questa richiesta che poi si realizzò nel 1975 con Avigliano che divenne un comune autonomo. In una foto si vede la sua figura con il solito impermeabile grigio in una manifestazione degli abitanti di quella zona che chiedevano l'apertura di uno svincolo sulla E45 in corrispondenza della strada che conduceva a Montecastrilli e Avigliano. Scrive in questa pubblicazione:

*Il territorio è il luogo dove si formano le competenze, le conoscenze, le culture, tutto ciò che dà luogo allo sviluppo, il quale è il risultato anche di fattori immateriali. Non si tratta ovviamente di rispondere alla mondializzazione con l'autosufficienza del locale, ma piuttosto di assumerlo come base dei processi di lunga durata.*

In quanto all'Umbria sostiene,

*questa regione potrà trovare la sua vera ragione di essere, non come semplice espressione amministrativa destinata alla marginalità nelle logiche delle macro-regioni, ma come originale esempio e sintesi delle diversità (...). Il progetto di integrazione multipolare tra Marche e Umbria - osserva in conclusione - può costituire un primo passo di un processo anticipatore della riforma federale dello Stato, in cui l'Umbria mediana riequilibra le politiche del territorio polarizzato su nord e sud, in modo che la medianità non sia solo una categoria geografica, ma la sintesi di valori nazionali.*

Il mestiere di maestro e poi di professore lo porta in tanti luoghi diversi dell'Umbria, il suo è un lungo viaggio tra realtà che lui, chissà, aspettava in qualche modo di conoscere. Dal paesino sperduto di Pupaggi, sulla montagna di Sellano, ad Avigliano e poi Acquapalombo, nel ternano, sino a Pianello, a quattro passi, ormai, da casa. Il suo rapporto con la scuola è un po' speciale perché lui non si impegna con il distacco professionale di chi pensa di fare semplicemente un lavoro anche se, in fondo, così sarà per tutti gli impegni che dovrà affrontare nel corso della sua vita. Lello ci mette se stesso e la sua sensibilità più profonda e, ciò che più lo interessava, cambiare nel profondo le cose, la realtà. Non si mette in cattedra, non si siede in alto, ma cerca di capire. Non lascia indietro i ragazzi più complicati, li aiuta e in qualche modo li salva dalla solitudine. Niente punizioni in un tempo in cui le punizioni non erano solo verbali. Non era certo il nozionismo, il ripetere a memoria, il suo metodo. Ad Avigliano impegna i ragazzi in un giornalino, "La torre", tutto scritto a mano, che poi diventerà il giornale letto da tutto il paese. La sua figura è così diversa e innovativa da non lasciare indifferente il Provveditore, che lo trasferisce.

Nell'ultima fase della sua vita crea un sito su internet ([raffaelerossi.it](http://raffaelerossi.it)) dove si può trovare la sua biografia, le sue idee, i titoli dei suoi articoli e dei suoi libri. Una sintesi del suo ricchissimo archivio. La scuola, la città, gli studi e la storia, l'attività politica, i libri, i tanti altri interessi coltivati negli anni. Il titolo del suo ultimo libro che è l'occasione per tornare a riflettere su molti temi politici e culturali è "La città e la democrazia, dialogo riformista con Gaetano Salvemini":

Questo libro è diviso in due parti, anche se si fa fatica a semplificare le tappe di un discorso che sono molte di più e che attraversano metà del Novecento ed entrano senza chiedere permesso nel nuovo secolo. Rossi

cercava nel suo libro che è del 2009, pochi mesi dalla sua scomparsa che è del febbraio 2010, il senso della democrazia, certo senza altri aggettivi, lontano dai pericoli che rischiava di correre il paese posto di fronte

*[...]non a un semplice ricambio di governo, non a una fisiologica alternativa tra sinistra e destra, tra riformismo e conservazione, ma forse a uno slittamento del populismo verso l'autoritarismo e, nello stesso tempo, a una incapacità e difficoltà a fronteggiare la deriva antidemocratica.*

Quando Rossi scrive, il governo Berlusconi stava vivendo la sua ultima stagione. Qui davvero vede già a quel tempo molti dei problemi irrisolti che ci sono ancora di fronte. Poi c'è la riflessione sul Pci, il partito del quale è stato dirigente e segretario sia a Perugia che a Terni, la pratica riformista che viene rivendicata con molta forza in tante occasioni.

*[...] Questo mio scritto tenta di dimostrare con molta modestia che quella generazione che militò nel partito comunista italiano e che per quanto riguarda il caso di Perugia e dell'Umbria dovette fare i conti anche con l'insegnamento di Aldo Capitini, non aspettò la caduta dei muri, né attese un mitico giorno per comprendere l'inganno di un mito e per riaffermare i valori della democrazia.*

Il discorso, secondo Rossi, deve fare riferimento anche alle città dell'Umbria e non solo. “Quei giovani, anche tra difficoltà, dubbi, contraddizioni ed errori, concorsero ad una esperienza democratica e riformista che fece un po' più giusta e più civile la società italiana”.

Rossi si rivolge a Salvemini, in questo colloquio virtuale. “Se Thomas Mann sosteneva che l'io autobiografico non lo si può scindere del tutto dal tempo, io aggiunto nemmeno dal luogo. Nel mio e nostro caso, il luogo è fondamentalmente quello dell'Umbria delle città”. Rossi ricorda il suo professore di filosofia Averardo Montesperelli, gli insegnamenti di Aldo Capitini, l'amicizia con Walter Binni e poi la storia dell'Umbria con la questione mezzadrile, le lotte sociali per la rinascita di una regione poverissima, l'esperienza unitaria del primo piano regionale di sviluppo, discusso in parlamento quando la Regione non c'era ancora, i cento anni di vita e i mille problemi delle acciaierie di Terni. “Un partito tra ideologia e movimento reale”, scrive nel titolo di un capitolo. Non nasconde ritardi ed errori, ma poi ricorda:

*Si doveva avere una cultura di governo anche stando all'opposizione. Il riformismo umbro divenne presto una consapevole conquista nell'impegno politico e nella esperienza dei governi locali. Poi, per fortuna, una specie di vaccinazione gramsciana ci portava nel concreto della storia italiana.*

È così che si arriva alla questione urbana, a “L’Umbria delle città”. La seconda parte del libro è una raccolta di scritti e testi di conferenze scelti tra i trecento titoli del suo archivio. “La città come stato d’animo”, uno scritto del 1991, “L’utile e il bello nella vicenda urbana”, del 1992 e, soprattutto, “Psicologia di una città”, pubblicata nel 1993 nella collana “Storia illustrata delle città dell’Umbria”. In questo scritto straordinario c’è tutta Perugia, la sua storia, l’identità, il carattere dei suoi abitanti, il rapporto con la campagna e quello dell’acropoli con la “terra nova”, e cioè i cinque borghi. Una specie di master al quale deve necessariamente ricorrere chi vuol capire una città come questa.

*La psicologia della città sta tutta in questo rapporto tra ambiente naturale, forma fisica e coscienza urbana. Perugia era una città in verticale, i limiti di spazio all'interno delle mura e il forte inurbamento del Duecento avevano indotto a sfruttare le superfici in altezza aggiungendo sempre, elevando le tante torri e i molti campanili. La città stava alta sulla pianura, tra cielo e terra, guardava e pensava in verticale perché la verticalità non è una categoria esclusivamente fisica. Il primo istintivo disagio, un senso acuto di spaesamento, che provava un perugino in una città di pianura derivava dal capovolgimento del suo rapporto con il cielo e la terra.*

Più avanti aggiunge:

*Una città aerea che guarda dall'alto definisce una particolarità che è anche distacco, un'estraneità. L'ampiezza dell'orizzonte naturale e di quello ideale, fa guardare lontano e non fa vedere vicino, favorisce grandi aperture ma anche chiusure e isolamento.*

Non mancano accenti di forte critica a proposito dello sviluppo della città e dei cambiamenti avvenuti nella nostra età contemporanea.

*Il centro storico - scriveva - nell'eccesso di fittizio ruolo simbolico, rischia di divenire spazio scenografico separato dalla cultura che l'ha creato, un salotto molto usato e consumato che, senza equilibrio di funzioni, può essere una affollatissima vetrina di solitudine sociale.*

Da qui la proposta di una “ulteriore rifondazione urbana” e l’idea di una più grande Perugia, una città policentrica, unificata non più fisicamente come quella antica, “ma nella qualità delle forme, della vita sociale e culturale della democrazia”. La città e la democrazia, questo il centro della sua ricerca. Ora una più grande Perugia è stata realizzata, chissà se corrisponde all’idea che aveva in mente Rossi.

Tra le note che scrive a margine nei vari capitoli del suo sito internet lo spazio dedicato alla attività politica è molto scarso. Gli incarichi fondamentali si possono trovare nella sua biografia, per il resto la politica è il sale del suo universo, il metodo di lettura della realtà. Certo, un bel tratto della storia dei comunisti in Umbria si ritrova nella sua vita e nei suoi ricordi. Il partito rimane però lo strumento, non certo il fine. C’è una visione laica e molto razionale, una grande appartenenza e anche un grande distacco. Passione e razionalità. Sfugge a chi gli chiede di diventare un rivoluzionario di professione anche se gli impegni politici occupano gran parte della sua vita, sempre in Umbria, però. Comunque lui parla, a proposito della sua militanza, di “difficile scelta di vita”. C’è Enrico Berlinguer che nel 1945, in una riunione a Perugia della Federazione giovanile di cui era segretario, gli chiede di assumere un incarico nazionale e di trasferirsi a Roma. Altre richieste gli arrivano più tardi, sino a quella di andare a dirigere la scuola di partito alle Frattocchie. Sarebbe stato un impegno attraente per un intellettuale che amava l’insegnamento, la storia, la filosofia, ma Rossi non si muoverà mai dall’Umbria anche se i suoi viaggi a Roma saranno molto intensi, soprattutto durante gli anni del Senato, dal ’68 al ’79. Non si trattava certo di pigrizia. Nel ’56 si trasferì con la famiglia a Terni per fare il segretario provinciale. Nell’indimenticabile ’56. “Fui scelto forse perché allora avevo trentatré anni, gli anni di Cristo”, disse una volta. In un’intervista gli chiesi se un perugino poteva diventare un ternano. “Io lo diventai sul serio e sono convinto che è più facile che un perugino diventi ternano che l’inverso”. Forse perché Terni era una città più aperta e abituata all’accoglienza per via delle grandi fabbriche e della massiccia immigrazione, forse perché la sua struttura sociale era più semplice, il fatto è che qualche ternano diventerà perugino, come Claudio Carnieri, ma nessun perugino diventerà ternano, dopo l’esperienza di Raffaele Rossi, tra il vasto gruppo dirigente del Pci. La cosa, comunque, si spiega facilmente. È Perugia il capoluogo dell’Umbria.

Comunque, al di là del sito internet, la storia politica di Raffaele Rossi è raccontata in un libro che non è certo solo autobiografico e che ha un titolo molto ingraiano, “Volevamo scalare il cielo, il Novecento dai luoghi della memoria”. Certamente la sua opera più bella e più completa, scritta non a caso nel 1999, al capolinea del secolo.

Ora, a ripensare la sua figura a sette anni dalla scomparsa ci si rende conto che è impossibile parlare di lui facendo a meno dei suoi libri perché sono i libri il testamento più importante della sua vita. Ciò che ci ha lasciato rappresenta una fonte davvero molto vasta di conoscenze. La sua è una grande lezione sul Novecento. La sua cultura si arricchisce nel tempo e corre accanto alla vicende della vita, nel concreto della quotidianità di una terra e di una comunità. Non accademia, dunque, ma strumento di progresso. In fondo Rossi non fa che applicare la famosa esortazione di Karl Marx rivolta ai filosofi. “Non basta interpretare il mondo, bisogna cambiarlo”. Dunque, Lello, come lo chiamavano gli amici, non ci ha lasciato solo i suoi libri ma qualcosa di più immateriale. Un solo esempio. Le pluriclassi, il volto della vecchia scuola che cambia grazie anche al suo impegno durante gli anni del Senato, il rapporto tra maestro e alunni, e poi la vita nelle campagne, il modo di far politica del suo partito, le grandi fabbriche a Terni. Nel 1952, in occasione delle elezioni comunali, Rossi è il segretario provinciale del Pci a Perugia. Si era nel pieno della guerra fredda e lui lavora a una lista civica con l’immagine del Palazzo dei Priori. Niente falce e martello e liste aperte a quella che oggi chiamiamo la società civile. Fu contattata anche Luisa Spagnoli di orientamento politico molto diverso dal resto della famiglia e presidente del Cineclub di Perugia con la quale Rossi aveva rapporti di amicizia. Luisa ringraziò ma disse che la sua candidatura sarebbe stata poco opportuna per il partito e i suoi militanti visto il nome che portava. Quella lista così innovativa ebbe comunque un grande successo e guadagnò seimila voti. “Ripartire dalla società”, questo il suo pensiero ogni volta che aveva l’occasione di metterlo in pratica. Non andò così nel 1985 quando accettò di nuovo senza troppa convinzione il posto di capolista nelle elezioni per il consiglio comunale dopo cinque anni trascorsi da vicesindaco con Giorgio Casoli, socialista, sindaco della città. Non era soddisfatto di come stavano andando le cose. “Si manifesta nel partito una carenza di proposta e iniziativa sui problemi della città e a rendere certo e riconoscibile un progetto politico condiviso”, scrisse in

una lettera indirizzata al Pci di Perugia. Dai risultati elettorali emerse che furono elette poche donne, e che mancavano i rappresentanti di molti quartieri e di associazioni. Qualcosa non aveva funzionato nel complesso meccanismo elettorale del partito per ciò che riguarda le preferenze. Rossi provò ad andare avanti ma poi, nel 1987, chiuse la sua ultima esperienza amministrativa. “Mi dimetto dalla Giunta ma non certo dalle idee e dall’impegno per i problemi della città e per quelli di una società più umana e più giusta”. Non era d’accordo su molte cose, ormai, e non di poco conto. Chiedeva di cambiare strada dopo la “convulsa espansione urbana”, e aveva molto di ridire sulla questione dell’ambiente, del traffico e del trasporto alternativo. Non condivideva, tra l’altro, la decisione di rinunciare alla costruzione di un percorso meccanizzato che doveva nascere non lontano da Porta Pesa per raggiungere con un ascensore Piazza Piccinino. Quando si cominciò a parlare del minimetrò rimase sempre molto freddo, ma lui si occupava ormai di storia come presidente dell’Isuc anche se, come ripeteva, non si era dimesso dai problemi della città.

Su Perugia, sul suo sviluppo distorto e sui problemi del centro storico continuerà a intervenire ogni volta che gli fu possibile, in articoli sui giornali, in conferenze pubbliche, nei suoi libri, nelle prefazioni a libri di altri, dei tanti amici che lo cercavano. Fu tra i fondatori nel 1997 di una associazione di residenti per il centro storico, “La città di tutti”, che assumeva anche i temi sostenuti negli anni precedenti dalla combattiva associazione dei pedoni. Partecipava alle riunioni del direttivo, interveniva nelle assemblee, cercava qualche volta di contenere entro i limiti del pacato ragionare, del quale era un maestro, gli interventi più animosi. Accanto alla gente comune, nel corso di incontri durante i quali si parlava di parcheggi, marciapiedi, sicurezza urbana, magari di problemi consueti del vivere, ascoltava e poi qualche volta interveniva portando il discorso sulle questioni centrali della città. Ascoltarlo era semplicemente un piacere ed era difficile immaginare, in età ormai matura, guardandolo mentre parlava accanto alla moglie Aimeria, che fosse la stessa persona che a vent’anni fuggiva in Corso Vannucci davanti alle armi che i tedeschi gli avevano puntato contro dopo averlo scoperto con un compagno con dei secchi della colla per attaccare manifesti antifascisti. La sua figura non era cambiata con il tempo. Non mostrava la prestantza fisica, l’aspetto forte e sicuro dei suoi amici storici come Ilvano Rasimelli

e Francesco Innamorati, anch'essi partigiani, ma aveva, come diceva Ruggero Grieco a proposito dei caratteri dell'Umbria, "una forza dentro". La sua forza era quella del ragionare e del condividere con rispetto le opinioni degli altri, anche nei tempi in cui le posizioni si tracciavano con il coltello. O di qua o di là. Qualche volta doveva rispondere a chi lo definiva "esperto in mediazioni". Sosteneva semplicemente che non gli piacevano i contrasti personali o di gruppo. "Un conto è il confronto e la battaglia delle idee, un altro il litigio dove non c'è alcuna apprezzabile base politica". Poi c'è una frase davvero molto bella da ricordare e che chiude ogni discorso.

*Non ho mai partecipato a questo sport. Non so se in ragione della presunzione di chi crede di poter stare a sé o anche per quel mio modo di essere che prescinde dalla politica e appartiene alla propria natura.*

La sua figura era la stessa di quella che nel famoso congresso del Pci all'Eur nel 1966, dopo l'intervento di Pietro Ingrao che rivendica le ragioni del suo dissenso con una frase famosa: "Non sarei sincero se dicessi che Longo mi ha persuaso" che lascia di ghiaccio il tavolo degli altri dirigenti che non applaudono e restano in silenzio, si alza e davanti alla platea che lo guarda sorpresa va a stringere la mano all'amico che sta tornando al suo posto. Lello disse a Ingrao: "Ti si può stringere ancora la mano?" Molti anni più tardi osservò: "Quello fu un momento in cui il noto equilibrio, che mi è sempre costato molto, scomparve, ogni tanto mi capita".

Il fascino delle persone che hanno lasciato il segno alto di sé sta proprio nella difficoltà di definirle e di poter scavare nelle loro contraddizioni. Il fatto è che una traversata così lunga, dall'alba del fascismo sino alla fine del regime di Berlusconi, non si può fare se non facendo i conti, ogni volta e sino in fondo, con la realtà della storia che cambia e si srotola su un terreno che non è mai in piano ma lungo tante salite e tante discese, che apre e chiude tante porte sconosciute. Raffaele Rossi ha vissuto il fascismo e poi militato nella Resistenza, lo stalinismo del suo partito nel dopoguerra, la stagione di Togliatti e quella di Berlinguer e poi la fine del Pci, la stagione di Berlusconi e la nascita del partito democratico al quale aderì, all'inizio con ferma convinzione e poi anche un po' a modo suo, con le sue idee, con la sua capacità di progetto e con lo sguardo lontano. Ci si può chiedere come avrebbe vissuto quest'ultima fase, il tempo delle leadership e degli uomini soli al comando e poi lo strappo della sinistra,

ma sarebbe un esercizio inutile e anche niente affatto semplice. Rossi non è mai stato un nostalgico, di nulla. Per questo dice:

*[...] è naturale chiedersi se possono tornare ad essere protagoniste le disperse energie democratiche che, rinnovandosi nelle idee e nei metodi, non inseguano il passato ma realizzino l'unica rivoluzione possibile e giusta, quella di portare ad unità il vasto mondo del riformismo.*

In ogni caso, può essere interessante rileggere uno dei suoi scritti sul problema delle riforme istituzionali. Ecco cosa scrive Rossi nel 2009, due anni dopo la nascita del Pd.

*Questo problema si è andato trascinando tra progetti di ingegneria istituzionale, rinvii e fallimenti. Si può fondamentalmente ritenere che quegli esiti negativi derivino dal fatto che un problema così importante della democrazia sia rimasto riservato ai vertici politici, parlamentari e amministrativi senza un coinvolgimento ampio dei cittadini”.*

Rossi pensava all'esperienza umbra degli anni sessanta e al Piano di sviluppo che fu elaborato e presentato in parlamento in quel tempo e al metodo che si seguì allora. Così propose un percorso simile, una Costituente umbra,

*[...] un segnale da parte di una piccola regione dell'Italia mediana per resistere, nella dimensione europea e in quella del mondo globale, alla recessione della democrazia e per farle riprendere il cammino interrotto.*

Progetti troppo lontani per la miseria della politica di oggi. La sua modernità si ferma nel gorgo della regressione culturale dei nostri tempi. Il mondo è cambiato e nessuno sa dirci chi ne è l'artefice. Comunque, in un verso che non tiene più a mente la lezione delle classi dirigenti che hanno fondato la nostra Repubblica.

## Il pensiero di Raffaele Rossi nella Rivista Umbria Contemporanea

Valerio Marinelli<sup>1</sup>

AUR&S  
Semestrale  
Agenzia Umbria  
Ricerche  
13

Il primo numero della rivista semestrale “Umbria Contemporanea” data 2003. Raffaele Rossi ne è il fondatore, e fino al 2008, anno in cui deve rinunciare all’impegno per motivi di salute, ne è anche il direttore e il correttore di bozze. L’obiettivo della sua sfida intellettuale è chiarito nelle pagine di presentazione del numero di esordio:

*“Umbria Contemporanea” nasce come proposta di studio, ricerca e dibattito sulle trasformazioni avvenute in Umbria negli ultimi cinquant’anni, allo scopo di meglio comprendere il presente e ritrovare le coordinate che ci consentano di pensare e progettare il futuro<sup>2</sup>.*

Rossi non intende semplicemente produrre una rassegna di riflessioni sul passato, ma forgiare uno strumento di indagine storico-sociale in grado di “rileggere la storia contemporanea dell’Umbria muovendo dalle domande che pone il presente per avere conoscenza e coscienza di sé stesso”<sup>3</sup>. Dietro a queste ragioni emerge con nitidezza l’interpretazione e la funzione che Rossi attribuisce alla storia, la quale è spinta a valicare il perimetro di scienza del trascorso per tradursi in scienza del cambiamento tra continuità e discontinuità, tra complessità e contraddizione<sup>4</sup>. L’intellettuale perugino instaura così un rapporto organico tra storia e politica; un rapporto che, attraverso un sistematico ri-pensamento critico dei processi, eleva quella tensione ideale indispensabile per la qualità del governo del mutamento (economico, sociale, politico, antropologico). Da qui discende e matura una costante relazione dialettica tra cultura e politica capace di accrescere la comprensione delle situazioni concrete e delle trasformazioni profonde

---

<sup>1</sup> Ricercatore Isuc.

<sup>2</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in “Umbria contemporanea”, 1, 2003, p. 5.

<sup>3</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in “Umbria contemporanea”, 2, 2004, p. 5.

<sup>4</sup> R. Rossi, *La città. La democrazia*, Edimond, Città di Castello 2009, p. 33.

che investono i molteplici ambiti della vita civile. “Umbria Contemporanea” sorge perciò con l’intento di ridurre le distanze tra elaborazione intellettuale e mondo politico. Nel XXI secolo, con il superamento dell’acceso conflitto ideologico novecentesco, con la crisi delle grandi narrazioni e la parcellizzazione delle identità, l’agire politico ha infatti smarrito quella forza culturale che, tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, aveva permesso di indirizzare i destini collettivi alimentando un’appassionata partecipazione democratica. L’ambizione di Rossi è dunque di riannodare i fili di due momenti - l’intellettuale e il politico, appunto - al fine di rispondere alla società delle “passioni tristi” con la razionalità dell’utopia. Il recupero di un uso pubblico della storia serve a Rossi per controbilanciare le derive che tendono a banalizzare il passato, progressivamente confinato nelle celebrazioni di una memoria istituzionalizzata, folclorizzata, troppo spesso piegata a mere legittimazioni politiche<sup>5</sup>. “Umbria Contemporanea”, nel merito, cerca di trovare un virtuoso punto di equilibrio fra due opposte ed estreme visioni di storia: la storia come negazione e la storia come mito. Se la prima valuta in specie il perpetuo spostarsi in avanti del tempo, determinando uno sbilanciamento senza radici sul futuro, la seconda, tutta volta a cogliere i mali del contingente, si esaurisce in una sorta di mito consolatorio, chiudendosi in un ritorno nostalgico al passato<sup>6</sup>. Sulla stessa scia di Walter Benjamin, Rossi concepisce la storia come un tempo aperto: il passato non abbandona il presente e non può risaltarne separato. In altri termini, al pari del filosofo tedesco, lo studioso perugino ritiene che per riattivare il passato sia necessario vagliare le contraddizioni del presente; operazione che diventa tuttavia possibile solo assegnando al racconto storiografico una dimensione pubblica e politica<sup>7</sup>.

Il nucleo dell’analisi storico-sociale della rivista risiede nella rubrica centrale “Ripensare l’Umbria”, considerata da Rossi il luogo privilegiato dal quale poter “guardare indietro e in avanti”<sup>8</sup>. A essa vengono accompagnate altre rubriche che “ripensano l’Umbria” tramite ottiche e

<sup>5</sup> “Umbria contemporanea”, 1, 2013, p. 6.

<sup>6</sup> R. Rossi, *Discorso sulla città. Passato e presente a confronto nella regione “ritrovata”*, Protagon, Perugia 1984, p. 25.

<sup>7</sup> W. Benjamin, *Opere complete*, a cura di R. Tiedermann, H. Schweppenhäuser ed E. Gianni, vol. VII: *Scritti 1938-1940*, Einaudi, Torino 2010, pp. 485 e seguenti.

<sup>8</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in “Umbria contemporanea”, 2, 2004, p. 5.

contributi più specificatamente territoriali o precipuamente settoriali. Numero dopo numero la rivista abbandonerà un approccio abbastanza generalista alle questioni regionali per circostanziare con crescente puntualità temi e problemi. I numeri dedicati all'industria ternana, al centenario della Cgil, alle infrastrutture, al paesaggio, alla multiculturalità e alla religiosità, in effetti, assomigliano quasi a vere e proprie monografie<sup>9</sup>.

Nel 2003 e nel 2004 “Umbria Contemporanea” si concentra in particolare sulla definizione storico-critica dell'identità regionale. La sfida intellettuale di Rossi principia da una domanda: all'alba del nuovo millennio, quali prospettive delineare per un'Umbria stretta nella morsa delle contraddizioni dell'età contemporanea? Per un'Umbria, da un lato, aggredita da una globalizzazione segnata da pulsioni neo-centralistiche e, da un altro, incalzata da esigenze di innovazione politica e sociale? Rossi, all'uopo, torna a fare i conti con il periodo risorgimentale e con i contesti della formazione dello Stato unitario, avanzando un ragionamento teso a ricollocare strategicamente i profili identitari della regione per come si sono man mano condensati ed evoluti tra Otto e Novecento: l'*Umbria delle città*, l'*Umbria verde*, l'*Umbria francescana* e l'*Umbria rossa* paiono allora - a suo avviso - tessere di un unico mosaico in cui la storia riflette l'identità di un territorio e di un popolo in viaggio verso l'emancipazione<sup>10</sup>. Dalla nascita della Provincia dell'Umbria sino all'indomani del secondo conflitto mondiale, le masse contadine, inquadrare nelle consolidate meccaniche della mezzadria, sono escluse dal partecipare ai processi di sviluppo economico-sociale. Sotto questo aspetto, negli anni Cinquanta/Sessanta si assiste a un'imponente svolta, perché, tramontando la tradizionale Umbria agricola, si estingue anche l'altrettanto tradizionale rapporto tra città e campagna. La mezzadria era stata un prodotto delle città. Più precisamente, nei secoli si era cristallizzata una relazione complessa di governo - e talvolta di duro dominio - della città sulla campagna, ma si era pure stabilizzata una relazione di ambivalenza, con le città che la campagna connotava nelle funzioni di capitali agrarie<sup>11</sup>. La stagione dell'inurbamento delle masse contadine, che - *ça va sans dire* - non avviene senza traumi sociali

<sup>9</sup> “Umbria contemporanea”, 12-13, 2009, p. 6.

<sup>10</sup> R. Rossi, *L'unità umbra*, in “Umbria contemporanea”, 1, 2003, pp. 9-14.

<sup>11</sup> Rossi, *La città cit.*, p. 79.

nonostante maturi con evidente ritardo rispetto ad altre zone del paese, proietta l'Umbria nell'epoca moderna, confermando e in parallelo riconfigurando strutturalmente il protagonismo della città. Di sicuro, l'Umbria resta l'*Umbria delle città*, in quanto il denominatore comune del territorio regionale rimane il diffuso reticolo di centri urbani (medi, piccoli, piccolissimi)<sup>12</sup>. Al medesimo tempo, però, padroni e contadini vengono sconfitti dal “miracolo economico”, la campagna si urbanizza e le vecchie capitali agrarie si industrializzano<sup>13</sup>. Le annose carenze nello sviluppo capitalistico e l'urbanesimo di ascendenza medioevale diventano in pochi lustri gli elementi di forza sui quali poggiare la peculiare tipologia di modernizzazione della regione. A parere di Rossi, città di contenute dimensioni hanno il vantaggio di potersi esprimere come

*[...] uno spazio organizzato dove uomini appartenenti a classi e ceti differenti, a vari mestieri e professioni si uniscono, con un alto grado di creatività, per edificare un progetto comune*<sup>14</sup>.

Viceversa, con il gigantismo urbano, ben rilevabile sia in aree del Nord che del Sud Italia, trionfa la frammentazione e la contrapposizione degli interessi, tramutando l'ambiente-città in uno spazio spersonalizzato, atomizzato e disarmonico<sup>15</sup>. Le città sono innanzitutto i luoghi della coesione sociale e della partecipazione democratica; sono i luoghi in cui provare a saldare vivacità produttiva e avanzamento socio-culturale<sup>16</sup>. Il Comune, nel Centro Italia più che altrove erede dei caratteri dell'antica *civitas*, si lega in Umbria a un glorioso passato di autogoverno e di solidarismo. Con l'avvio del disegno repubblicano e con la successiva prepotente espansione del settore industriale, il Comune è chiamato a valorizzare tali radicati impulsi attraverso il capitale sociale disponibile sul territorio, attraverso cioè l'interscambio di quelle risorse materiali e immateriali in grado di nutrire circuiti di democrazia diffusa e gangli del dinamismo economico locale<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> R. Rossi, *L'unità umbra*, in “Umbria contemporanea”, 1, 2003, p. 10.

<sup>13</sup> Rossi, *La città* cit., p. 82.

<sup>14</sup> Rossi, *Discorso sulla città* cit., p. 15.

<sup>15</sup> *ivi*, p. 18.

<sup>16</sup> R. Covino, *Tradizioni civiche ed autonomie locali*, in “Umbria contemporanea”, 14-15, 2010, p. 141.

<sup>17</sup> Cfr. R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.

La grave arretratezza dell'Umbria del dopoguerra si trasforma così nel detonatore di una nuova e rapida via di modernizzazione, che prende plastico abbrivio con la scelta di sperimentare la programmazione derivata dal Piano di sviluppo organico del 1962<sup>18</sup>. Nondimeno, la pregnante coniugazione delle lotte sociali per l'estensione dell'autonomia democratica con i progetti di ambito economico si concreta soltanto grazie all'avvento dell'ente Regione nel 1970. A tal proposito Rossi afferma che

*[...] la costituzione della Regione come entità politica ha rappresentato il momento più significativo di svolta, riuscendo a far procedere un percorso di unificazione e di identità quale non si era avuto nel corso dei secoli passati<sup>19</sup>.*

In breve, la Regione incarna lo strumento che consente all'Umbria di mettere a fuoco la propria identità e di imprimere nel modello di sviluppo un marcato segno democratico e popolare. Si tratta di un traguardo raggiunto comunque con fatica e in seguito ad aspri contrasti ideologici. Tuttavia, è dall'acceso e libero confronto politico-culturale degli anni Sessanta e Settanta che l'Umbria, da regione "introvabile", diviene una regione "ritrovata".

Tema decisivo, per Rossi, è come svolgere il regionalismo formalmente sancito, poiché questo non si agisce in maniera automatica con l'introduzione di un impianto squisitamente procedurale di governo. In prima battuta, allora, l'intellettuale perugino tiene a sottolineare la distinzione tra regionalismo e regionalizzazione. Il regionalismo

*[...] è un'idea, una disposizione, un atteggiamento mentale che costruisce il senso di appartenenza a un territorio, al suo modo di sostanziarlo e di farlo valere nei confronti di altre regioni e dello Stato; la regionalizzazione è una costruzione amministrativa cui ricorre il potere centrale per meglio organizzare il suo sistema di governo, in piena coerenza con una concezione centralistica. La storia delle città e dei territori che compongono l'Umbria ha conosciuto forme di regionalizzazione sia da parte del governo pontificio sia da parte di quello nazionale<sup>20</sup>.*

<sup>18</sup> Cfr. E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi: l'Umbria*, a cura di R. Covino e G. Gallo, Einaudi, Torino 1989.

<sup>19</sup> Rossi, *Discorso sulla città* cit., p. 40.

<sup>20</sup> R. Rossi e R. Sottani, *Le variazioni circoscrizionali in Umbria. Localismo e federalismo*, in "Storia dell'Umbria", XVIII, 1994.

Il regionalismo ipotizzato da Rossi vive nell'incrocio di reminiscenze teoriche che vanno da Carlo Cattaneo ad Antonio Gramsci passando per Aldo Capitini. Sulla scorta di Cattaneo, Rossi mira a un regionalismo che sblocchi le energie e le iniziative locali, che si basi sulla molteplicità dei Comuni e sulla loro mutua indipendenza. Da Capitini raccoglie invece il concetto di territorio locale inteso come ambito sociale, come formazione socio-spaziale di matrice storica in diretta connessione con una tensione federalista di forte contenuto democratico. Da Gramsci recupera la considerazione per la quale, sebbene lo Stato unitario sia un progresso necessario, i movimenti e le opzioni politiche che tentano di spezzarlo per stabilire un fecondo rapporto tra ordinamento amministrativo e rinnovamento democratico sono sempre da incentivare e sostenere. Se le Regioni menzionate dalla Carta costituzionale del 1948 sono la risultante di una contrapposizione e di una contraddizione tra regionalizzazione centralistica e regionalismo, tra una cultura statalistico-unitaria, vicina alle esperienze dei modelli istituzionali franco-napoleonici, e le istanze autonomistiche, le Regioni definite nel 1970 debbono compiersi acquisendo uno slancio pienamente regionalista nei metodi e nelle finalità dichiarate<sup>21</sup>. La Regione non può risolversi in un soggetto di governo dell'economia territoriale, ma deve attestarsi come un fattore di riforma democratica dello Stato, altrimenti l'autonomia regionale rischia di riprodurre le classiche forme e le note torsioni dello statalismo. Perché ciò non accada è indispensabile che il regionalismo sia costantemente capace di rinnovarsi, di evolversi, di ri-pensarsi. Del resto, fin dall'origine rivendica una natura dinamica volta a rimuovere le concrezioni di potere arroccate nel secolare immobilismo. La nozione di regione, infatti, appartiene all'inizio ai gruppi progressisti risorgimentali e poi al movimento operaio, interessato a combattere con l'arma dell'unità dei lavoratori il dominio della conservazione imposto dalle élites locali<sup>22</sup>. Il regionalismo è quindi l'intrinseca espressione di uno spirito riformatore di chiaro stampo progressista.

Senza mettere in luce, anche per sommi capi, la generale intelaiatura intellettuale ordita in decenni di riflessione da Rossi è impossibile

<sup>21</sup> Cfr. R. Rossi, *Una piccola regione in una prospettiva federalista*, estratto da *Uomini, economie e culture. Saggi in memoria di Giampaolo Gallo*, E.S.I., Napoli 1997.

<sup>22</sup> Cfr. R. Rossi, *Il Pci in una regione rossa. Intervista sui comunisti umbri*, a cura di R. Massarelli, Grafica Perugia, Perugia 1975.

comprendere i motivi che nel 2003 determinano la nascita di “Umbria Contemporanea”; è impossibile spiegare l’interrogativo di fondo proposto dalla rivista, cioè quale futuro per un’Umbria stretta tra le pressioni di una globalizzazione a venatura tecnocratica e i fabbisogni democratici dei territori. Poco o niente si capisce dell’operazione “Umbria Contemporanea” se non si ribadisce che democrazia, partecipazione e questione sociale sono, sì, le piste di ricerca e di studio di Rossi, ma sono anche e soprattutto le stelle polari del suo lungo impegno politico<sup>23</sup>.

Mentre l’anima intellettuale problematizza, l’istinto politico cerca soluzioni: è questa l’effettiva modalità di relazione dialettica tra cultura e politica assunta ed esercitata dal direttore della rivista. Per assicurare uno sbocco costruttivo e quindi non intellettualistico alla domanda di fondo che giustifica l’impresa di “Umbria Contemporanea”, Rossi non può prescindere dal ricomporre i diversi e plurali elementi che costituiscono l’identità regionale. In particolare, prende in esame una serie di luoghi comuni divenuti nel tempo rodate espressioni dell’immagine complessiva della regione<sup>24</sup>. All’*Umbria delle città*, già sinteticamente dipanata, si affiancano l’*Umbria verde*, l’*Umbria francescana* e l’*Umbria rossa*. L’*Umbria verde* è di certo uno stereotipo d’indubbia fortuna e durata. Tra i padri fondatori annovera il poeta Giosuè Carducci, e nel 1925 si ritrova nel titolo di un libro di Carlo Faina. Nel corso del ventennio fascista l’*Umbria verde* è corroborata ed esaltata dalla retorica del ruralismo. In tale periodo viene coniata pure un’altra efficace immagine che ancora oggi appartiene alla regione: “Umbria cuore d’Italia”. Infine, negli anni Settanta, a scopi di promozione turistica, si impone il famoso slogan: “L’Italia ha un cuore verde: l’Umbria”<sup>25</sup>. Benché le città abbiano ormai invaso le campagne e il territorio appaia profondamente modificato dalla cementificazione, l’*Umbria verde*, a cavallo tra XX e XXI secolo, continua a essere un importante fattore identificante sia per gli umbri sia per i non umbri<sup>26</sup>.

Rossi è convinto che “l’Umbria sia tutta storia e paesaggio, e che anche il paesaggio sia storia, creazione degli uomini, prodotto delle loro vicende,

<sup>23</sup> M. Tosti, *La ricerca storica: una lezione di vita*, in “Umbria contemporanea”, 14-15, 2010, p. 102.

<sup>24</sup> R. Rossi, *L’unità umbra*, in “Umbria contemporanea”, 1, 2003, p. 11.

<sup>25</sup> *ibidem*.

<sup>26</sup> G. Coco, *Il futuro delle regioni tra metamorfosi e identità*, in “RES 2016-2017”, Agenzia Umbria Ricerche, Perugia 2016, p. 433.

dei loro pensieri e del loro immaginario”<sup>27</sup>. Il significato storico-politico delle tematiche relative all’ambiente e al paesaggio è esposto con accuratezza da Simone Neri Seneri nel numero di “Umbria Contemporanea” del dicembre 2007:

*La storia dell’ambiente considera congiuntamente la dimensione storico-sociale dell’intervento antropico sulla natura e la dinamica storica degli assetti ecosistemici, consapevole che società e natura condividono porzioni dei rispettivi processi riproduttivi. Difatti, le società umane si sviluppano inglobando al proprio interno spezzoni di natura, ma non recidono i legami - fisici, biologici, ecosistemici - con la restante complessità del sistema naturale. Di qui scaturisce il carattere eminentemente storico delle relazioni tra natura e società*<sup>28</sup>.

Di qui, al contempo, si aggiunge il carattere politico delle relazioni tra natura e società. Riemerge allora in tutta evidenza la questione democratica, che tocca in modo principale la gestione, la tutela e la valorizzazione del paesaggio. A cominciare in specie dagli anni Ottanta/Novanta, le battaglie promosse da comitati e associazioni ambientaliste ed ecologiste mettono le istituzioni locali e regionali davanti alla necessità non solo di esperire interlocuzioni corrette e positive con la società civile sensibile al tema, ma di facilitare regolari percorsi partecipativi funzionali a una generale e condivisa presa in carico delle responsabilità. D’altro canto, in materia ambientale, gli errori sono difficilmente correggibili e spesso pesano sulle generazioni future in termini di salute, vivibilità e perdita di opportunità: condividere le responsabilità, di conseguenza, conviene a ogni *stakeholder* in campo<sup>29</sup>. La rubrica “Ripensare l’Umbria” del numero di “Umbria Contemporanea” edito nel giugno 2007 è interamente dedicata al paesaggio; al paesaggio inteso non come argomento settoriale o semplicisticamente riferito a una dimensione percettiva-formale-estetica, bensì compreso nella più larga accezione scientifica di insieme di

<sup>27</sup> Rossi, *La città*. cit., p. 83.

<sup>28</sup> S. Neri Seneri, *Per una storia ambientale dell’industrializzazione e dell’urbanizzazione*, in “Umbria contemporanea”, 9, 2007, p. 7.

<sup>29</sup> A. Alunni, *Ambiente e partecipazione: tempo di consuntivi*, in “Umbria contemporanea”, 9, 2007, p. 48.

elementi naturali e umani<sup>30</sup>. La categoria di paesaggio viene perciò estesa: insieme al paesaggio di pregio si considera il paesaggio della vita quotidiana, il paesaggio che manifesta un interesse pubblico locale, il paesaggio pur degradato su cui le istituzioni hanno l'obbligo di intervenire. Il paesaggio, in sintesi, diventa un bene comune; e se diventa un bene comune, la collettività non può essere esclusa dai processi decisionali che lo riguardano. Nodo cruciale di un benessere diffuso e tangibile, il paesaggio si declina in "diritto sociale" per entrare nella sfera di senso della democrazia. Ed ecco, allora, che un frammento identitario dell'Umbria - l'*Umbria verde* - dalla storia si riconduce alla politica presente, suscitando prospettive di innovazione sociale e culturale.

Un altro tassello dell'identità umbra è il francescanesimo: *Umbria verde* e *Umbria francescana* sono indubbiamente interrelate, giacché raccontano, con icastico slancio, la fertile connessione che nella storia della regione sussiste tra religiosità e ambiente. Tuttavia, per non scivolare nell'astrazione o nella superficialità, occorre approfondire il resistente filo storico che allaccia il medioevo alla contemporaneità. Rossi riscontra infatti una sorta di correlazione tra il Duecento e il Novecento per la comune portata dell'eccezionale trasformazione della società, che, nel primo caso, lascia alle spalle il feudalesimo, nel secondo, l'Umbria agricola. Le città di oggi sono il frutto del capitalismo mercantile, della circolazione del denaro, dell'università, della cultura e dell'arte medioevali, ma anche dei meccanismi di creazione di un pre-proletariato indifeso e di moltitudini di poveri<sup>31</sup>. Nel cupo e gramo humus di un'indigenza endemica, a partire dal XIII e XIV secolo, trovano in Umbria un terreno adatto a prosperare fermenti ereticali che testimoniano, con la rivendicazione rivoluzionaria della povertà, l'esigenza di una riforma della società del tempo<sup>32</sup>. Senza quindi straordinarie forzature teoriche si intuisce come l'immagine dell'*Umbria verde* e *francescana* sia facilmente ricollegabile a quella tradizione democratica e risorgimentale, di cui era stato primo interprete Luigi

---

<sup>30</sup> R. Rossi, *Il paesaggio tra percezione estetica, territorio e società*, in "Umbria contemporanea", 8, 2007, p. 5.

<sup>31</sup> R. Rossi, *L'unità umbra*, in "Umbria contemporanea", 1, 2003, p. 13.

<sup>32</sup> *ibidem*.

Bonazzi<sup>33</sup>. Il francescanesimo, inoltre, a differenza di coevi movimenti religiosi, è un fenomeno urbano. Francesco di Bernardone proviene dalle file del ceto mercantile, della nobiltà e delle professioni, però non rinuncia agli agi per rinchiudersi in convento. San Francesco è un intellettuale del Duecento che parla a grandi folle di uomini afflitti dalla miseria attraverso un universalistico messaggio di radicale rinnovamento sociale. Il “poverello” diventa dunque espressione di valori e principi che non si disperdono nel lungo cammino della storia, ma si innestano nella cultura popolare e nel pensiero di intellettuali moderni. Tra questi, Aldo Capitini, un figlio della spiritualità umbra, che nel discorso filosofico - laicamente - mai dimentica quell'elemento di trascendenza in grado, ad esempio, di rendere ancor più vivida, forte e coerente la richiesta di pace<sup>34</sup>. Un tipo di pace che è forse bene precisare: non una pace chimerica, eterea, incorporea, né una pace rutilante, immanente, una pace di pacificazione, ma una pace tesa a unire una visione ideale di umanità con il pragmatismo di una politica incardinata nelle contraddizioni della realtà.

Le orme di San Francesco sono rintracciabili in tantissimi angoli di Umbria. Nell'immaginario di italiani e stranieri, Umbria e San Francesco sono fuse in un *continuum* che ha nel tempo stimolato ampie produzioni artistiche, letterarie e cinematografiche. Francesco catalizza insomma un mondo narrativo “che invita a partecipare a un destino sempre capace di rinnovarsi e catturare negli anni l'immaginazione delle persone”<sup>35</sup>.

La vicenda storica umbra, in conclusione,

[...] *si connota di una religiosità istintiva dalle radici remotissime, di una visione mistica della vita e della natura, che si ritrova nel Cantico delle Creature e nei Laudari animati da spirito ribelle*<sup>36</sup>.

I complicati multiversi dell'estremamente semplice, naturale, autentico percorrono il lento transfert che va dall'eresia alla politica, riuscendo così a eccitare il vago atteggiamento anti-istituzionale, il sentirsi istintivamente all'opposizione del popolo umbro giunto nella modernità. Per Rossi - intellettuale di sinistra privo di preconcetti e dogmatismi - da questo

<sup>33</sup> Cfr. F. Bracco ed E. Irace, *La cultura umbra tra Otto e Novecento*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi. L'Umbria* cit..

<sup>34</sup> Rossi, *Discorso sulla città* cit., p. 69.

<sup>35</sup> Coco, *Il futuro delle regioni tra metamorfosi e identità* cit., p. 434.

<sup>36</sup> Rossi, *La città* cit., p. 83.

afflato, quasi come logica implicazione, discende l'ineludibilità del rapporto tra pensiero cattolico e sub-cultura comunista. Un rapporto che in Umbria inizia già negli anni Trenta grazie anche agli input capitiniani<sup>37</sup>. La tradizione anticlericale cresciuta all'ombra dei sentimenti risorgimentali non induce la classe politica comunista a evitare di considerare la rilevanza della religiosità della quale la regione è permeata, né determina pregiudizi o prevenzioni nei confronti della Chiesa. Secondo il direttore di "Umbria Contemporanea", non è la contrapposizione tra un partito e una confessione religiosa la leva attraverso cui è possibile migliorare la società. Al contrario, giudica indispensabile la collaborazione tra coloro che, pur nella diversità ideale e culturale, si oppongono a un mondo violento ed egoista e lavorano per un futuro più libero e giusto<sup>38</sup>.

Nel 2008 "Umbria Contemporanea" elabora sulla religiosità un numero doppio (10-11). In sede di presentazione, Rossi evidenzia come la religione non debba essere relegata alla sfera privata. Se così fosse, riemergerebbe la "vecchia contesa tra un certo laicismo (Gramsci affermava che esso aveva fallito il compito storico di educare "la coscienza morale del popolo-nazione") e il clericalismo, che appartengono invece a un'epoca tramontata"<sup>39</sup>. Sono pertanto i nuovi orizzonti globali introiettati nella crisi politico-culturale italiana a pretendere il proficuo confronto tra le matrici laiche e religiose del paese. Rossi, habermasianamente, ritiene imprescindibile un attivo ruolo pubblico della religione e delle relative istituzioni. Il precario stato di salute della democrazia indica la necessità di rafforzare la coesione sociale, scongiurando quegli insulsi conflitti ideologici che finiscono sistematicamente per alzare muri e barriere dentro il corpo di una cittadinanza smarrita e, quindi, per indebolire lo Stato laico. La rubrica "Ripensare l'Umbria" procede sul crinale che separa la spiritualità trascendente dalle sue implicazioni sociali e si addentra sull'intensa significatività politica di figure quali San Francesco, San Benedetto e Santa Rita per puntualizzare il contributo del movimento cattolico nella modernizzazione dell'Umbria. Perciò, più che la fede, l'agiografia o la religione nel territorio regionale, è l'impatto reale delle soggettività della

---

<sup>37</sup> *ivi*, p. 160.

<sup>38</sup> *ivi*, p. 164.

<sup>39</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in "Umbria contemporanea", 10-11, 2008, p. 9.

cultura cattolica sulla società umbra l'argomento della rivista del 2008. Vari e diversi sono gli articoli che in tale occasione ospita "Umbria Contemporanea"; ancora una volta si tratta di ricomporre a unità un'identità congenitamente attraversata da tentazioni centrifughe.

In Rossi l'attenzione alla religiosità, in specie di ascendenza francescana, si interseca con i temi della solidarietà, dell'integrazione e dell'accoglienza. Sotto questo aspetto, il numero di "Umbria Contemporanea" edito nel 2006, che ha per oggetto privilegiato la società multiculturale, rappresenta uno sforzo intellettuale generoso. "Ripensare l'Umbria" affronta il multiculturalismo da una molteplicità di angolature, sorreggendosi sul contributo di competenti esponenti del vasto panorama delle associazioni, dei sindacati e degli enti locali<sup>40</sup>. Agli esordi del Duemila, sono ormai centrali, nell'opinione pubblica come nel dibattito politico, i problemi inerenti all'immigrazione, all'integrazione, alla convivenza interreligiosa. Rossi, in proposito, sente il bisogno di una risposta umbra coerente alla storia e all'identità della regione. Religione, laicità, democrazia sono le direttrici di una riflessione a più voci, che ambisce in primo luogo a donare uno spazio di discussione utile tanto al campo degli attori sociali interessati quanto al campo dei decisori politici. Nella cornice intellettuale di "Umbria Contemporanea" il multiculturalismo è eminentemente un metodo, un'attrezzatura da mettere a disposizione delle comunità locali per trasformare i pericoli di esclusione sociale in occasioni di geometrico avanzamento democratico. Va da sé che la stessa scala di priorità tematiche stilata dalla rivista risenta della visione politica del suo direttore. *L'Umbria delle città* come spazio di partecipazione e dinamismo relazionale, *l'Umbria francescana* come paradigma di una tensione al cambiamento e alla pacifica armonia della comunità umana, *l'Umbria verde* come riferimento a un benessere collettivo materiale e immateriale rappresentano delle articolazioni di un pensiero politicamente collocato a sinistra. Per Rossi è a maggior ragione impossibile sottovalutare l'incidenza dell'*Umbria rossa* tra i poliedrici tratti dell'identità storica della regione. L'intellettuale perugino nega che le fortune del partito comunista in Umbria siano state dettate dall'efficienza e dall'efficacia di una macchina ideologica e organizzativa o dall'atavico anticlericalismo di una larga fascia di popolazione. L'Umbria è "rossa"

---

<sup>40</sup> G. Coco, *Nota introduttiva*, in "Umbria contemporanea", 7, 2006, pp. 8-9.

perché il Pci ha saputo costruire, sulle istanze storiche di mutamento degli assetti sociali, una via di crescita e progresso<sup>41</sup>. Scendendo in profondità, l'Umbria è "rossa" perché le forze social-comuniste, da un lato, arrivano a stabilire una solida alleanza con quel ceto agrario che, superata la mezzadria, chiede un nuovo ruolo e un nuovo peso nella società industriale, dall'altro, riescono a riposizionare nei contesti della contemporaneità i caratteri della *civitas*, riescono - cioè - a stimolare nel territorio il fermento cooperativo di tradizione medioevale defalcandone l'architettura prettamente corporativa che lo qualificava. Rossi crede insomma che *Umbria verde* e *Umbria rossa* si susseguano e si sovrappongano. In sostanza crede che il passaggio da un rapporto di dominio della città sulla campagna a un rapporto di alleanza della città con la campagna sia stato uno sbocco storico naturale e, al contempo, una conquista lenta e non banale assai decisiva per gli esiti dell'Umbria moderna<sup>42</sup>.

Lo stereotipo dell'*Umbria rossa* risale agli anni Cinquanta. Alle elezioni amministrative della primavera 1952 le sinistre guadagnano un notevole consenso, insinuando negli ambienti conservatori una preoccupazione che il 6 giugno, sul settimanale di ispirazione destrorsa "Centro Italia", appare sintetizzata in un titolo: *Umbria rossa*<sup>43</sup>. Tuttavia, il Pci si affermerà primo partito della regione soltanto nel 1963, in un periodo in cui la relazione tra città e campagna già inizia a sperimentare un patente cambiamento<sup>44</sup>. Dal dopoguerra in poi, il partito comunista umbro si regge su due gambe: sull'apporto delle masse contadine che si urbanizzano e sul sostegno della classe operaia, in particolare della classe operaia ternana. "La Dinamica" è la città nella quale l'insediamento del Pci risulta più radicato sin dalle fasi della Liberazione. Nelle problematiche della "città dell'acciaio" si immerge la rubrica "Ripensare l'Umbria" del terzo numero di "Umbria Contemporanea" (2004). Rossi vuole qui ragionare sui chiaroscuri dell'evoluzione di Terni come sito industriale, non rinunciando a tornare sulle tensioni e sui contrasti sociali che hanno travagliato la comunità locale all'epoca dell'espansione

<sup>41</sup> Rossi, *Discorso sulla città* cit., p. 77.

<sup>42</sup> R. Rossi, *L'unità umbra*, in "Umbria contemporanea", 1, 2003, pp. 13-14.

<sup>43</sup> *ibidem*.

<sup>44</sup> Cfr. R. Rossi, *Armando Fedeli. Carlo Farini. Dal socialismo umbro al "partito nuovo"*, Guerra, Perugia 1979 (Quaderni Regione dell'Umbria-serie studi storici).

produttiva e dei licenziamenti di massa. Per richiamare l'unicità di Terni nel contesto regionale, Rossi insiste nel dire che l'origine del suo sviluppo industriale è essenzialmente rispondente alle esigenze dello Stato, cioè espressione di una politica economica volta ad armare la nazione. Questa peculiarità originaria costituisce la basilare diversità tra Terni e l'Umbria agricola. Così, mentre per l'Umbria agricola l'antagonista diretto è la proprietà terriera, per Terni l'antagonista è il potere dello Stato centrale<sup>45</sup>. Si tratta di una differenza importante, poiché le due soggettività sociali protagoniste dell'avvio dell'Umbria moderna - i mezzadri o ex mezzadri e gli operai - non hanno identici interessi e identici sovraordinati referenti, per cui condurre a convergenza ambo le prospettive è tutt'altro che immediato e scontato. E tutt'altro che immediato e scontato è allora il processo che ha permesso alla regione di acquisire anche l'identità di *Umbria rossa*. Di sicuro, però, il movimento operaio, al pari delle masse contadine, nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, scorge nel Pci e nella Cgil validi, praticabili e giovevoli interlocutori.

Il ruolo del sindacato viene ricordato da "Umbria Contemporanea" nel 2005, anno della celebrazione del centenario della Cgil. Nelle pagine iniziali, Rossi descrive il sindacato come uno dei primattori della vicenda storica che ha concorso a determinare l'Umbria moderna. Le parole chiave che si leggono scorrendo i testi di "Ripensare l'Umbria" sono "diritti", "unità", "sviluppo", "democrazia"<sup>46</sup>. Secondo l'idea del direttore, l'Umbria ha rotto il giogo della propria arretratezza in virtù del fatto che i lavoratori, fin dagli esordi del Novecento, acquisiscono coscienza della loro condizione. Nel dopoguerra, contadini e operai riprendono tale eredità per conseguire, in alleanza, un concreto scatto verso un futuro migliore. Nell'Umbria dei Comuni e dei campanili, dunque delle diversità e delle divisioni, la Cgil è un motore di unità che contribuisce fattivamente a superare i più caparbi localismi e i più tetragoni corporativismi, nonché a legittimare il movimento dei lavoratori umbri sia nelle proteste sia nelle proposte di assunzione di responsabilità collettiva. Per Rossi, l'azione della Cgil ha rafforzato la coesione sociale della regione, ha implementato la rappresentanza degli interessi e, in particolare, ha agevolato la composizione, entro un quadro

<sup>45</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in "Umbria contemporanea", 3, 2004, p. 5.

<sup>46</sup> R. Rossi, *Presentazione*, in "Umbria contemporanea", 5, 2005, pp. 5-6.

unitario, di lavori, professioni e soggettività organizzate<sup>47</sup>. Senza il sindacato “rosso”, l’Umbria sarebbe stata certamente meno “rossa”.

L’*Umbria delle città*, l’*Umbria verde*, l’*Umbria francescana* e l’*Umbria rossa* sono identità che compongono l’unità storico-culturale della regione. Perché l’unità umbra si realizzi anche sotto il profilo politico, occorre comunque attendere la nascita dell’ente Regione, il quale conferisce a una popolazione fattasi popolo la concreta possibilità di riconoscersi in un progetto comune<sup>48</sup>. Attorno all’idea di Regione si crea in effetti uno slancio partecipativo che coinvolge ogni spaccato sociale e territoriale dell’Umbria. Gli anni Sessanta e Settanta sono un momento di effervescente esperienza collettiva: diritti civili, servizi alla persona, diritto allo studio, salute nelle fabbriche, riforma della psichiatria divengono i principali ambiti su cui si concentra la riflessione politica generale e su cui si tenta di innestare un metodo di lavoro e di confronto dialettico teso a elevare la qualità democratica dei rapporti tra società e istituzioni. Il regionalismo, accostandosi a una strategia di progressiva appropriazione sociale del potere, si traduce in un nuovo (e dirompente) elemento di identità. Quello immaginato per l’Umbria non è un regionalismo che si esaurisce in un’ingegneria istituzionale, né in una prassi amministrativa basata sulla mera gestione e valorizzazione dei sistemi economici e produttivi territoriali; è soprattutto un regionalismo che accetta la sfida - di lungo corso e respiro - della riforma democratica dello Stato. Negli anni Ottanta, però, già si affaccia una poderosa riflessione critica in merito al ventennio di rapida modernizzazione vissuto dalla regione. In svariati settori del mondo politico e intellettuale, si ha la sensazione che lo sviluppo umbro abbia puntato tanto sulla quantità e troppo poco sulla qualità, schiacciandosi eccessivamente sul dogma “crescita uguale benessere”<sup>49</sup>. Per Rossi, un simile “difetto” ha una chiara ricaduta sull’interpretazione del funzionamento delle istituzioni regionali. Se infatti lo scopo fondamentale è l’aumento della produzione della ricchezza, la regionalizzazione tende a slittare verso un carattere centralistico, che di per sé impedisce o coarta l’approdo al federalismo come necessaria e organica riforma dello Stato. Una spiccata centralizzazione delle competenze amministrative e una pronunciata

<sup>47</sup> *ibidem*.

<sup>48</sup> R. Rossi, *L’unità umbra*, in “Umbria contemporanea”, 1, 2003, p. 15.

<sup>49</sup> *ivi*, p. 16.

verticalizzazione degli apparati decisionali assecondano le sollecitazioni del capitalismo dell'età contemporanea, ma, viceversa, frustrano l'istanza democratica legata alla complessità dei bisogni delle comunità locali.

All'epoca del "regionalismo senza Regione", gli esponenti della sinistra umbra ritenevano che un maggior livello di partecipazione nel territorio e un maggior tasso di protagonismo politico da parte delle variegate soggettività sociali generassero una creatività diffusa capace di garantire strutturalmente equità e qualità al modello di sviluppo regionale. Sul finire del Novecento, invece, il regionalismo deve fare i conti con i propri ritardi e i propri fallimenti: il rallentamento del ciclo espansivo, la de-industrializzazione dell'area ternana e la crisi generale del sistema politico e partitico obbligano le istituzioni umbre a riconfigurare approcci, metodologie d'intervento e obiettivi<sup>50</sup>. Quale futuro per un'Umbria stretta fra una globalizzazione con inclinazioni accentratrici e richieste di democrazia dal basso è quindi una domanda che va valutata e soppesata all'interno di quest'ultima analisi. Rossi risponde al quesito asserendo che la regione può evitare un rischio di marginalità attraverso una progettualità unitaria e dinamica agita dentro i contesti dell'Italia mediana.

*La storia recente - argomenta il direttore di "Umbria Contemporanea" - dimostra che la lamentata scarsa coesione interna, l'assenza di un capitale unificante, la tendenza a gravitare verso l'esterno costituiscono elementi di debolezza se l'Umbria resta chiusa in sé stessa, ma diventano punti di forza quando i suoi problemi sono posti a dimensione più ampia, ad esempio a livello di una grande area europea come quella dell'Italia centrale, di cui l'Umbria può essere, con tutte le sue realtà urbane, crocevia, ponte e fulcro dinamico<sup>51</sup>.*

Lungi dal trascurare le differenze, la mezzadria, l'importanza delle città medie e l'egemonia dei ceti agrari accomunano l'Umbria a Marche e Toscana. L'analogo portato storico che afferisce alle tre regioni appena citate ha, per Rossi, la potenza culturale e politica per fornire una soluzione alla crisi di modello causata dalla globalizzazione. Nel giugno 2005, nella rubrica "Ripensare l'Umbria", l'intellettuale perugino delinea l'urgenza di sollevare una questione di valore nazionale finalizzata a

<sup>50</sup> *ibidem*.

<sup>51</sup> R. Rossi, *L'unità umbra*, in "Umbria contemporanea", 1, 2003, p. 17.

rivendicare il ruolo della medianità. In breve, a parere di Rossi, serve caldeggiare nel dibattito pubblico e politico la questione dell'Italia di mezzo. Il paese, infatti, sembra esageratamente condizionato da un Nord che concepisce lo Stato quasi solo in funzione sussidiaria e un Sud che pretende dallo Stato la soddisfazione di un'ampia gamma di esigenze sociali ed economiche<sup>52</sup>. Umbria, Marche e Toscana debbono pertanto proporsi come un attore collettivo che intende vincere la tensione centralizzatrice e il processo di de-istituzionalizzazione in atto tramite l'adozione di formule e pratiche democratiche innovative decisamente correlate alle singole realtà economico-sociali. L'ipotesi politica dell'Italia mediana ha perciò senso soltanto se indirizzata alla semplificazione della vita delle comunità, al restringimento della frammentazione e alla promozione di una complessiva crescita civile.

Cooperando con tre diversi referenti, ossia le città, le regioni contermini e l'Europa, l'Umbria acquisirebbe gli strumenti per uscire dai rischi dell'isolamento e della marginalità. Nondimeno, per proiettare il regionalismo umbro fuori dalle secche di una certa staticità, è dirimente sostituire alla concezione dell'*Umbria policentrica* quella dell'*Umbria plurale*. L'*Umbria policentrica* definisce un dato oggettivo, declinabile sia in chiave localistica sia in chiave centralistica. Se il policentrismo, che nei decenni ha contribuito ad alimentare alcune manifestazioni centrifughe sfibrando via via i tessuti connettivi della regione e infiacchendo man mano gli apparati istituzionali nati nel 1970, è un'ineludibile realtà, l'*Umbria plurale* è invece un progetto da inverare. Costruire l'*Umbria plurale* significa "portare a unità le diversità, in modo che la regione, per quanto piccola, possa far valere all'esterno un ruolo unitario"<sup>53</sup>. Mentre l'*Umbria policentrica* è un retaggio storico, l'*Umbria plurale* è una scelta politica che mira ad arginare le numerose fughe disgreganti, di cui da sempre è percorsa la regione, al fine di disegnare un impianto unitario imperniato sul riconoscimento delle comunità locali nelle loro intrinseche differenze.<sup>54</sup> L'*Umbria plurale* diviene così viatico di un regionalismo di tipo nuovo orientato ad accrescere le potenzialità della regione nel più ampio quadro delle relazioni socio-istituzionali dell'Italia mediana. Affinché l'Umbria espletasse fino in fondo la sua funzione nell'Italia di

<sup>52</sup> R. Rossi, *Umbria plurale nell'Italia mediana*, in "Umbria contemporanea", 4, 2005, pp. 10-14.

<sup>53</sup> *ivi*, p. 12.

<sup>54</sup> R. Rossi, *Tra equilibrismi e palude*, in "Umbria contemporanea", 6, 2006, p. 152.

mezzo, per Rossi, è innanzitutto essenziale aggredire il tema dell'organizzazione della vita sociale nello spazio, la quale - storicamente - poggia su due imprescindibili elementi: movimento e stanziamento. Il numero di "Umbria Contemporanea" del giugno 2006 verte perciò su strade, ferrovie e infrastrutture. Secondo il direttore della rivista, il nodo cruciale non è capire se e quanto le infrastrutture producano sviluppo; il punto è indagare il rapporto tra economia, tecnologia ed ecologia. Anche in questo caso, Rossi non articola una riflessione di carattere economicista, al contrario, sottolinea come, per territori contigui, un'adeguata infrastrutturazione materiale sia utile in specie sul versante dello sviluppo sociale e culturale<sup>55</sup>.

In conclusione, il rilancio del regionalismo nel XXI secolo non passa da un'implementazione normativa volta a dare maggiore coerenza a politiche che si risolvono in un ristretto perimetro territoriale. Il nuovo regionalismo è un progetto aperto, che vede nell'estensione delle reti di relazione tra comunità locali e tra varie soggettività politico-sociali dell'Italia mediana una prospettiva di crescita civile, prima ancora che economica. Il regionalismo del Duemila, in sintesi, si incarna in un processo dinamico che, sul piano istituzionale, nutre con favore la speranza di una riforma dello Stato in senso federale. D'altro canto, alle note carenze dello Stato unitario, si sommano ormai problematiche inedite che modificano nel profondo i consolidati rapporti tra centro e periferia<sup>56</sup>.

Con "Umbria Contemporanea" Rossi regala alla società regionale una traccia di lavoro, una pista da seguire per orientarsi, con cognizione, in un futuro denso di insidie ma pure di opportunità. Tenendo assieme passato e presente, identità e prospettive, Rossi elabora una nuova idea di Umbria: l'attualità ci dice che questa idea non si è ingiallita come le pagine di un vecchio libro, anzi, ci dice che merita di essere studiata e discussa alla luce degli epocali cambiamenti che investono la regione di oggi. L'Umbria "ri-pensata" da Rossi sgorga senza dubbio da un empito di utopia. Ma quale utopia? Non certo l'utopia che indica un non-luogo, l'impossibile da realizzare o conseguire. Prendendo in prestito la definizione che ne dà Ernst Bloch, l'utopia che si apprezza nelle righe di

<sup>55</sup> R. Rossi, *Dall'isolamento all'integrazione: strade, ferrovie, sviluppo, ambiente*, in "Umbria contemporanea", 6, 2006, pp. 5-11.

<sup>56</sup> Rossi, *Una piccola regione in una prospettiva federalista* cit..

“Umbria Contemporanea” è quella della sfera del “non ancora”, qualcosa di libero e di aperto su cui vale la pena spendere tempo, energie, risorse umane e intellettuali<sup>57</sup>. Forse, o almeno in parte, è proprio questo genere di utopia a rendere ancora così presenti e “contemporanei” i contenuti della rivista e le idee del suo fondatore.

### Riferimenti bibliografici citati

Benjamin W.

2010 *Opere complete*, a cura di R. Tiedermann, H. Schweppenhäuser ed E. Gianni, vol. VII: *Scritti 1938-1940*, Einaudi, Torino 2010.

Bracco F. - Irace E.

1989 *La cultura umbra tra Otto e Novecento*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità a oggi. L'Umbria*, a cura di R. Covino e G. Gallo, Einaudi, Torino.

Coco G.

2016 *Il futuro delle regioni tra metamorfosi e identità*, in “RES 2016-2017”, Agenzia Umbria Ricerche, Perugia 2016.

Mantovani E.

1989 *L'Umbria e la programmazione regionale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi: l'Umbria*, a cura di R. Covino e G. Gallo, Einaudi, Torino.

Rossi R.

2009 *La città. La democrazia*, Edimond, Città di Castello 2009.

1997 *Una piccola regione in una prospettiva federalista*, estratto da *Uomini, economie e culture. Saggi in memoria di Giampaolo Gallo*, E.S.I., Napoli.

1984 *Discorso sulla città. Passato e presente a confronto nella regione “ritrovata”*, Protagon.

1979 *Armando Fedeli. Carlo Farini. Dal socialismo umbro al “partito nuovo”*, Quaderni Regione dell'Umbria-serie studi storici, Editrice Guerra, Perugia.

1975 *Il Pci in una regione rossa. Intervista sui comunisti umbri*, a cura di R. Massarelli, Grafica Perugia, Perugia.

Rossi R. - Sottani R.

1994 *Le variazioni circoscrizionali in Umbria. Localismo e federalismo*, in “Storia dell'Umbria”, XVIII.

---

<sup>57</sup> E. Traverso, *Malinconia di sinistra*, Feltrinelli, Milano 2016, p. 146.

Putnam R.

1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Traverso E.

2016 *Malinconia di sinistra*, Feltrinelli, Milano.

“Umbria Contemporanea” dal n. 1, 2003, al n. 12-13, 2009.

Ecco, forse, è questa l'immagine di Raffaele Rossi che, più di altre, mi piace ricordare. Un galantuomo, distinto e raffinato nei modi, affabile e cortese con tutti, che si muoveva con grazia tra gli scaffali stracolmi di libri dell'ISUC<sup>2</sup>. Il tono di voce rassicurante lo rendeva interlocutore perfetto, capace di ascoltare e per questo, come racconta Renzo Massarelli<sup>3</sup>, "Era amato da tante persone e non aveva nemici".

La passione per la lettura e per la conoscenza ha guidato Raffaele Rossi per tutta la sua vita, fornendogli, nel contempo, una moltitudine di riflessioni e considerazioni mai scovre però di valutazioni e ragionamenti personali.

Un'esistenza caratterizzata da un fortissimo impegno tra politica ed elaborazione culturale ci rimandano un personaggio di forte spessore, un intellettuale nell'accezione più pura del termine, capace di spendersi in prima persona per i principi in cui credeva, capace di elevarsi sopra gli steccati ideologici in una visione moderna della contemporaneità.

Fruttuosa è la sua produzione letteraria che lo ha visto impegnato dal 1951 anno del "Saggio sulla città", rimasto incompiuto, fino all'ultima fatica letteraria "La città. La democrazia. Dialogo riformista con Gaetano Salvemini. Scritti e discorsi dal 1959 al 2009" edito da Edimond nel 2009. Tra queste due date è racchiusa un'ampia bibliografia. Nel sito<sup>4</sup>, che porta il suo nome, vengono riportati, divisi per decenni, a partire dagli anni '50, tutti gli scritti sul tema della sua città e molti altri scritti su tematiche diverse che Rossi scrisse nella sue lunghissime collaborazioni

---

<sup>1</sup> Responsabile comunicazione Agenzia Umbria Ricerche.

<sup>2</sup> ISUC è l'acronimo dell'Istituto per lo Storia dell'Umbria Contemporanea fondato nel 1974 da Raffaele Rossi che rivestì la carica di Presidente per ben quindici anni. Dal 2001 L'istituto è diventato istituzionalmente collegato all'Assemblea legislativa della Regione.

<sup>3</sup> Sarah Bistocchi, Raffaele Rossi. L'impegno politico e culturale nella Perugia del Novecento, Morlacchi Editore, 2016 pag. 40.

<sup>4</sup> [www.raffaelerossi.it](http://www.raffaelerossi.it)

con riviste come “Cronache Umbre”<sup>5</sup> o “Umbria Contemporanea”<sup>6</sup>. Oltre alla storia urbana nell’Umbria delle città, troviamo molti scritti riferiti allo studio della storia nazionale con particolare riferimento al Risorgimento e al periodo giolittiano prima della guerra e del periodo fascista.

Proprio riferito al periodo storico risorgimentale è degno di nota, anche per la particolarità del lavoro, un dramma in tre atti datato nella prefazione 1961, ma pubblicato dall’Edizioni Thyrus di Terni nel 1967. Questo libretto di 61 pagine è conservato e catalogato nella Biblioteca dell’ISUC con il titolo “La libertà che non è pane”. A pagina 9, dopo la prefazione, troviamo una nota scritta in corsivo che viene fedelmente riportata:

*Questa opera, con il titolo “Garibaldi cosa è venuto a fare”, fu segnalata per particolari meriti dalla Commissione giudicatrice del Premio Ferrara per un’opera teatrale ispirata agli ideali del Risorgimento. In quella occasione alcune scene furono rappresentate nel corso di un Recital che ebbe luogo in Ferrara alla Palazzina di Marfisa d’Este il 10 luglio 1961, preceduto da un’introduzione critica del regista Vito Pandolfi<sup>7</sup>, membro della Commissione giudicatrice.*

Il dramma in tre atti è ambientato nel 1860 in Sicilia. Tutti i personaggi sono immaginari ma ispirati alla realtà siciliana nella vicenda risorgimentale. Solo uno dei personaggi principali, Padre Carmelo, è in realtà preso in prestito dallo scritto del 1879 “Da Quarto al Volturmo. Notarelle d’uno dei Mille” di Giuseppe Cesare Abba.

Lo scritto di Abba o le “Notarelle” come lo chiama Rossi, e il dramma “La libertà che non è pane” hanno la stessa data di riferimento, il 22 maggio 1860. Solo alcuni giorni prima, il 15 maggio dello stesso anno, in località Pianto dei Romani, a poca distanza dall’abitato di Calatafimi-Segesta si erano scontrati i Cacciatori delle Alpi di Giuseppe Garibaldi affiancati da volontari siciliani e le truppe militari dell’esercito delle Due

<sup>5</sup> Rivista fondata nel 1954 inizialmente diretta da Francesco Innamorati. Seguirà negli anni fasi travagliate ma sarà pubblicata fino al 1992.

<sup>6</sup> Umbria Contemporanea è stata una rivista di studi storico-sociali ideata e fondata da Raffaele Rossi che ne fu anche direttore responsabile fino alla sua morte avvenuta il 7 febbraio del 2010.

<sup>7</sup> Vito Pandolfi (1917-1974) è stato un critico teatrale e regista. Nel 1964 fondò il Teatro Stabile di Roma di cui fu Direttore fino al 1969.

Sicilie guidate dal Generale Francesco Landi. Dopo la vittoria le squadre garibaldine si preparavano per conquistare Palermo. A una di queste squadre appostate in un piccolo paese in vista di Monreale e Palermo apparteneva il venticinquenne Giuseppe Cesare Abba. È proprio qui c'è l'incontro e il dialogo da cui Rossi coglierà la frase che darà poi il titolo al dramma "La libertà non è pane". È questo infatti il grido di dolore di Padre Carmelo sia nelle Notarelle dell'Abba che nel dramma di Rossi. Le istanze dei contadini che cercavano il pane e la giustizia stridevano completamente con lo slogan delle camicie rosse che era la libertà per la libertà.

Come scrive Rossi nella prefazione Padre Carmelo diventa:

*Un personaggio simbolico, una specie di coscienza della storia [.....] che concorre a mettere in luce la politica conservatrice di Cavour e dei moderati e le contraddizioni della condotta politica dei garibaldini dinanzi al problema decisivo della Sicilia e dell'Italia: la questione contadina*

e ancora,

*[...] tutti i personaggi del dramma sono visti con gli occhi di chi sa quanto direttamente tutta la problematica dell'Italia moderna sia collegata agli avvenimenti del 1860 e sia da essi fortemente condizionata.*

I personaggi immaginari di questo dramma, così come sottolineato nella parte dedicata ai suoi studi storici, hanno fortemente risentito nella loro caratterizzazione delle letture dei grandi meridionalisti, tra cui Giuseppe Tomasi di Lampedusa autore del celeberrimo "Il Gattopardo". Il grande romanzo che temporalmente ha ancora il biennio 1860-61 come anni centrali delle vicende, rimane ancora oggi una lettura attuale e per certi aspetti moderna per capire le contraddizioni italiane. La frase simbolo del romanzo "Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi" con cui l'intraprendente nipote Tancredi si rivolge all'aristocratico zio, ben rappresenta tutto quel filone di autori meridionali da cui nascono "testi narrativi che denunciano i limiti del processo di unificazione, che esprimono la delusione meridionale di fronte al nuovo Stato incapace di risolvere i problemi del Mezzogiorno,

che si concentrano a descrivere un processo politico di trasformazione solo apparente”<sup>8</sup>.

Ma Raffaele Rossi, la povertà e la miseria, che sono descritte nel dramma, le conosceva bene. Forse non erano le condizioni estreme di povertà della Sicilia del 1860 ma nelle campagne umbre tra il 1940 e il 1950 le cose non erano così tanto diverse. Una narrazione puntuale sulla situazione economico e sociale dell’Umbria in quegli anni è espressa nella presentazione di Claudio Carnieri al volume “L’Umbria in Parlamento”<sup>9</sup> dove, attraverso il pensiero di Aldo Capitini e la descrizione di Ruggero Grieco, offre ai lettori una rappresentazione efficace e autentica del contesto regionale di allora.

Il ruolo di insegnante che, dal 1942, finiti gli studi magistrali, porterà Raffaele Rossi nelle scuole rurali delle campagne umbre, costituiva un perfetto osservatorio di una Italia povera e dimenticata. Un’esperienza che negli anni lo porterà in giro per i piccoli borghi della nostra regione e che nel 1967 gli farà vincere il concorso indetto dal “Centro nazionale di studio per i problemi della scuola nelle campagne”.

Ecco, credo ci sia anche questo nel piccolo dramma “La Libertà che non è pane”, dove, seppure in una precisa contestualizzazione storica, scorgiamo il riproporsi delle contrapposizioni che hanno, di fatto, caratterizzato gran parte della storia del genere umano; la disputa tra bene e male, tra oppressi e oppressori, tra ricchezza e povertà. Ed è per questo che lo studio e l’approfondimento della storia sono stati il filo conduttore degli studi di Rossi fino al corso universitario e alla laurea in Storia del Risorgimento. La storia intesa non solo come scienza del passato, ma come scienza del cambiamento, capace di fornire le chiavi per una lettura del presente. La storia non chiusa in reticoli concettuali ma capace di essere volano per trasformare e rinnovare. Forse è qui la modernità del personaggio. Guardare avanti senza pregiudizi, senza porsi limiti, e senza soccombere a quel provincialismo che, troppo spesso, offusca le menti. Una capacità di guardare oltre e che, in alcuni momenti, potremmo definire profetica. Penso, per esempio, ad un articolo apparso il 7 dicembre del 1959 in *Cronache Umbre* dove il contributo di Raffaele

---

<sup>8</sup> Giovanni Capecchi, *Il Gattopardo*, tra storia ed eternità, [www.altriitaliani.net](http://www.altriitaliani.net), 20 agosto 2015

<sup>9</sup> *L’Umbria in Parlamento*. Atti dei Dibattiti Parlamentari del 1960 e del 1966, Edizioni AUR, 2010

Rossi ad un convegno economico affrontava la situazione dell'Umbria e quella delle regioni centrali cercando elementi in comune, penso al 1992 quando commentò lo studio della Fondazione Agnelli con la proposta delle macroregioni e tante altre occasioni in cui Rossi, seppe anticipare di gran lunga problematiche che si sarebbero poi puntualmente verificate. Ma la cultura del presente è testimone anche nei numerosi scritti dedicati da Raffaele Rossi alla storia urbana delle città ed, in particolare, alla sua amata Perugia. La premessa al libro “La città. La democrazia”, offre considerazioni e valutazioni capaci di aiutarci nella lettura di un presente non privo di difficoltà. Lui stesso, si pone l'interrogativo: “Ma perché l'attenzione oggi alla città?”. La risposta a questo interrogativo offre, anche ai lettori più distratti, molti elementi su cui meditare:

*“Perché la “nicchia ecologica” della specie umana dove essa ha sviluppato il massimo delle sue potenzialità si sta degradando in conseguenza di progetti tecnocratici non sempre al servizio di un progetto collettivo. È per questa ragione che associo nel titolo all'idea di città quella della democrazia, come richiamo obbligato nel momento in cui il rapporto tra l'uomo e il suo spazio di vita si realizza nella città a seconda del grado e della qualità di democrazia, con cittadini consapevoli e civilmente colti. Questa è la condizione essenziale per la democrazia perché in assenza di ciò può esserci (e nella storia c'è stata) anche la dittatura della maggioranza.*”

Queste poche righe ci regalano un'idea molto alta di civiltà, di bene comune, dove aleggia in maniera lieve e misurata la forza interpretativa dagli studi legati agli utopisti del rinascimento come Bacone e Campanella. Il concetto di utopia che troverà anche una forza espressiva nel titolo del suo libro del 1999 “Volevamo scalare il cielo” e che, come scrive in una lettera a Pietro Ingrao: “dà senso alla vita perché la vita abbia un senso”.



## Isolamento e qualità dell'Umbria: due interviste a Raffaele Rossi

Giuseppe Coco<sup>1</sup>

SOMMARIO • UMBRIA SCONGIURARE L'ISOLAMENTO • PRESERVARE LA QUALITÀ DELL'UMBRIA

Qui di seguito ripropongo due interviste che ebbi la fortuna di fare a Raffaele Rossi per conto del “Giornale dell'Umbria” nel 2006 e nel 2007. Si tratta di due testi che ancora oggi si rivelano molto attuali e che meritano senza dubbio di essere oggetto di riflessioni.

### UMBRIA SCONGIURARE L'ISOLAMENTO<sup>2</sup>

*Perugia* - Parlare di infrastrutture non è una cosa semplice. Questo tema, tra l'altro, spesso è reso impraticabile da contrapposizioni ideologiche che non favoriscono sempre il giusto e pacato confronto. Oggi noi ne parliamo con Raffaele Rossi. Direttore della rivista di studi storico-sociali «Umbria Contemporanea», che ha dedicato gran parte del suo ultimo numero proprio all'argomento.

Direttore la questione infrastrutture è legata a doppio filo con concetti quali «stanzialità» e «movimento». Cosa ne pensa?

*L'organizzazione della vita sociale nello spazio ha fatto sempre riferimento a questi fondamentali concetti. D'altronde le città si nutrono di movimento e le strade, in fondo, ne spiegano le funzioni, i compiti e i meccanismi di base. Inoltre, la strada, insieme realtà fisica e metafora potente, non serve solo per congiungere le città fra loro, ma sviluppa e regola un movimento molto importante. Le vie di comunicazione nel rapporto città-strade sono l'aspetto di una stessa realtà. Comunque, mi preme sottolineare che i concetti di «movimento» e «stanzialità» sono due elementi che debbono essere in*

---

<sup>1</sup> Funzionario di ricerca e coordinatore editoriale dell'Agenzia Umbria Ricerche. Giornalista e Direttore Responsabile della Rivista Aur&S.

<sup>2</sup> *Il Giornale dell'Umbria*, 19 ottobre 2006, Intervista a Raffaele Rossi a cura di Giuseppe Coco.

*equilibrio, in modo tale che le strade possano essere funzionali alle città, all'ambiente naturale e, non da ultimo, alle esigenze di vita delle popolazioni.*

Quanto sono importanti le strade per lo sviluppo di un territorio?

*Veda, spesso si dice che il commercio crea le strade, ma tutti sanno che le strade non bastano a creare il commercio; in altre parole, io credo che le strade di per sé non sono sufficienti a fare ricchezza se non c'è la virtù creativa delle comunità urbane. Il mio dubbio è che le strade e le autostrade possano, a volte, funzionare non solo come fattori di sviluppo, ma anche, almeno per una parte della società regionale, da mito e da succedaneo delle necessarie riforme. Colgo l'occasione per fare un esempio che reputo importante e cioè la vicenda della costruzione dell'autostrada del Sole. Erano gli anni dell'acuto scontro sociale sul problema della mezzadria, delle lotte operaie e cittadine contro le pesanti smobilitazioni nell'industria, quando gran parte delle forze sociali e politiche si unirono nella forte manifestazione di uno sciopero regionale per contrapporre al tracciato ufficiale la Variante umbro-sabina. Essa prevedeva l'attraversamento nord-sud dell'Umbria. Orvieto era logicamente contraria, mentre Terni prendeva le distanze da tutti, puntando su un collegamento con l'autostrada direttamente ad Orte. Non era la prima volta che sui problemi delle infrastrutture viarie e ferroviarie l'Umbria manifestava le antiche vocazioni alle divisioni e non sarebbe stata nemmeno l'ultima. In pratica, come agevolmente si può notare, già allora si presentava una diversa valutazione nell'intendere il problema autostradale, che dalla maggior parte era considerato un fattore importante per lo sviluppo, tanto più efficace quanto più toccava le maggiori città della regione.*

Che ruolo hanno giocato le infrastrutture sullo sviluppo dell'Umbria?

*Gli economisti, gli urbanisti e i sociologi si interrogano senza convincenti e risolutivi riscontri sulla correlazione tra dotazione di infrastrutture e sviluppo economico. Non è certo che siano le infrastrutture a produrre sviluppo o che sia vero l'inverso, cioè che il grado di sviluppo consenta una estensione delle infrastrutture.*

Molti ritengono che in Umbria si tenda a privilegiare flussi di comunicazione di tipo verticale, Lei che cosa ne pensa?

*Stando a quanto molti sostengono, sembra che esista un certo pericolo che l'Umbria si configuri come un sistema chiuso che non ha rapporti di interdipendenza con le altre regioni e con i grandi assi di sviluppo. Questo effettivamente sarebbe negativo. Dinanzi ai processi di mondializzazione e all'esaurirsi di congiunture favorevoli, bisogna scongiurare qualsiasi forma di chiusura. La mia speranza, da osservatore*

*della realtà che ci circonda, è che chi oggi si trova alla guida della nostra regione persegue l'obiettivo, ambizioso, difficile e però necessario, della complementarietà nell'area più ampia dell'Italia di mezzo.*

Il potenziamento delle infrastrutture si combina con la difesa dell'ambiente?

*L'ambiente costituisce una risorsa, non solo da proclamare ma anche da tutelare. La natura non è una fonte illimitata; distruggere e sprecare le risorse naturali e dell'ambiente non ripaga, anzi alla lunga incide negativamente sia in termini economici, sia in termini sociali. Per giunta non si può ignorare che negli ultimi decenni sono diminuiti in modo notevole sia i suoli agricoli, che quelli a pascolo e a bosco, mentre al loro posto sono nati quartieri, centri commerciali, capannoni, strade, superstrade, bretelle, parcheggi. Comunque, credo che una giusta combinazione tra potenziamento delle infrastrutture e tutela dell'ambiente sia possibile, ovviamente a patto che coloro che si occupano di queste cose siano in possesso delle adeguate sensibilità.*

Secondo molti, avere tante strade non riduce il rischio di nuova marginalità per la regione. Lei come si colloca rispetto a questa affermazione?

*Le strade e le ferrovie da sole non bastano, ma sono comunque necessarie per sviluppare le attività umane, e moderni collegamenti dell'Umbria, ad esempio, con le Marche, il Lazio e la Toscana, sono convinto che scongiurerebbero quei rischi di cui Lei parla. C'è bisogno, in questo quadro, di un ampio progetto che possa favorire l'apertura della regione e far sì che le storiche gravitazioni esterne siano più forti dei confini amministrativi.*

Se le cito insieme le parole «Umbria», «infrastrutture» e «futuro» Lei cosa mi dice?

*La società regionale si trova oggi davanti a importanti progetti: la trasformazione della E-45 in autostrada, il Nodo di Perugia, il Quadrilatero Umbria-Marche e una nuova questione ferroviaria. È in atto un confronto e una vivace discussione. Da più parti ci si chiede quale può essere "il modello di sviluppo per l'Umbria". Dal mio punto di vista credo che si debba puntare molto sul fatto di essere un territorio urbano-policentrico il quale, nel suo essere vario e plurale, trova la sua ricchezza nel proporsi come un luogo di integrazione con altre realtà regionali. In una prospettiva nazionale ed europea, sarebbe inattuale una chiusura provincialistica, mentre sarebbe da auspicare un ruolo da protagonista nell'Italia mediana.*

PRESERVARE LA QUALITÀ DELL'UMBRIA<sup>3</sup>

*Perugia* - Quando si ha a che fare con l'Umbria non si può prescindere dal suo paesaggio, dal suo ambiente naturale, dal suo Medioevo proteso verso un futuro imminente e dal suo territorio ricco di valli e cocuzzoli. Tutto pullula di cultura, storia, arte.

Da queste parti, i più informati ci dicono che la qualità della vita è alta, lo standard dei servizi più che accettabile e la stessa modernità non sembra aver prodotto danni irreparabili. Ma, per onor di cronaca, nel cuore verde d'Italia non mancano neanche gli elementi di preoccupazione. In particolare, molti uomini di cultura, molte associazioni ambientaliste, nonché singoli studiosi, si sono mostrati in più di una circostanza perplessi sulla velocità e la natura dei cambiamenti in atto nel territorio umbro.

Di questi fatti si occupa anche l'ultimo numero di «Umbria Contemporanea», semestrale di studi storico sociali che è in uscita in questi giorni. E oggi noi ne parliamo proprio con il direttore della rivista Raffaele Rossi, fine conoscitore dell'Umbria e del suo territorio.

Direttore, che cosa caratterizza l'Umbria rispetto agli altri territori italiani?

*Forse bisogna guardarsi da definizioni facili tanto più che la retorica sull'Umbria verde, mistica e guerriera rischia di metterla sotto una coltre oleografica per finire di nasconderla nella sua natura: l'essere piccola, varia e anche misteriosa. In realtà la sua identità territoriale è stata sempre molto vaga e debole a causa di una struttura fisica fatta di un insieme di sistemi autonomi di colline, di montagne, di brevi pianure. Con questo carattere dispersivo e in mancanza di ben definibili confini sono state sempre più forti le gravitazioni esterne che la coesione interna. L'Umbria è tutta storia e paesaggio, ma anche il paesaggio è storia, creazione degli uomini. In mancanza del mare, le categorie dominanti sono la territorialità e la verticalità: è uno stare tra cielo e terra, immersi in panorami sentiti da uomini eccezionali come S. Francesco, cantati e dipinti da poeti e pittori, per cui la realtà e la sua rappresentazione artistica concorrono a farci sentire immersi in paesaggi dell'anima.*

---

<sup>3</sup> *Il Giornale dell'Umbria*, 28 giugno 2007, Intervista a Raffaele Rossi a cura di Giuseppe Coco.

La nascita delle Regioni ha favorito negli anni una migliore tutela dei territori, sia come salvaguardia che rivitalizzazione?

*La Regione ha rappresentato un momento di più forte unità regionale ed anche di elaborazione di norme e di progetti che hanno avuto al centro il problema della difesa del territorio. Teniamo conto che questa opera è avvenuta nei decenni della grande trasformazione, di una spinta edificatoria in parte necessaria per garantire più moderne condizioni di vita e in parte indotta dai privati interessi.*

Che ne pensa del cosiddetto fenomeno di “impazzimento edilizio”?

*Anche se la Regione è oggi protesa alla migliore tutela dell'ambiente e del paesaggio, il problema di controllare una forte spinta alla urbanizzazione diviene centrale per il futuro dell'Umbria e della sua immagine. Tutte le istituzioni, le associazioni sociali e culturali ed anche i cittadini, primi titolari, se si rispetta il principio della partecipazione democratica, del loro ambiente di vita, dovrebbero considerare questo impegno come fondamentale ed assolutamente prioritario. Le “verdi pianure e le dolci colline”, che sono sopravvissute alla lunga e non tramontata offensiva di una certa modernità, sono da considerare un bene inalienabile.*

Molti sostengono che nei prossimi 100 anni il mondo diventerà una grande città, secondo lei come si trasformerà l'Umbria in un prossimo futuro?

*Lenis Mumford, il grande storico della città, ha scritto, più di quaranta anni fa, che la città era un mondo e che il mondo sarebbe diventato una città. Gli sviluppi hanno finora confermato la sua previsione. Tutto ciò mi inquieta, ma non sono un indovino. Spero soltanto che si possa provare ad essere meno moderni per essere modernissimi. Ho scritto un tempo “Elogio delle piccole città” e rimango convinto del ruolo positivo che l'Umbria può svolgere, al centro dell'Italia mediana, cioè di una complessiva realtà dove non c'è nessuna grande metropoli (Roma ovviamente è l'eccezione), ma un sistema a rete di piccole e medie città. Può essere una realtà non solo del passato ma di un migliore futuro dell'Italia e dell'Europa.*



Emanuele Pettini<sup>1</sup>

Le parole pronunciate da Sarah Bistocchi durante la presentazione del suo libro dal titolo "Raffaele Rossi. L'impegno politico e culturale nella Perugia del Novecento" (Morlacchi Editore, Perugia 2016), qui di seguito riportate, hanno catturato la mia attenzione e mi hanno incuriosito fino a portarmi alla lettura e alla recensione di questo testo.

*Mancavano ancora molti esami nel mio percorso universitario quando ho deciso che la tesi di laurea avrebbe avuto ad oggetto Raffaele Rossi, al contempo uomo politico ed intellettuale di spessore per Perugia e per l'Umbria. C'è stato un unico incontro tra di noi, per me uno dei primi e per lui uno degli ultimi: un'iniziativa del Pd perugino, un momento di ripensamento e di rilancio del ruolo del partito nel capoluogo umbro. E quando quel signore a cui tutti stringevano la mano ci raccontò la sua visione di città, io capii che l'età in politica non è tutto, che non necessariamente un giovane traccia il futuro e un anziano descrive il passato (o il presente).*

*Un impegno politico volto alla formazione di una classe dirigente capace di distinguere l'interesse generale dal consenso individuale, un impegno amministrativo che, partendo da una memoria storica condivisa, arriva a farsi interprete dello spazio urbano non solo fisico, ma anche sociale e culturale.*

*Quella a cui io appartengo, quella nata negli anni Ottanta, è una generazione politica "orfana", alla continua ricerca di punti di riferimento: Raffaele Rossi sembra indicarci la via, dedicando la sua vita a studio e impegno politico, vero motore di un'esistenza al servizio della propria comunità".*

Chi scrive ha avuto la fortuna e il piacere di conoscere personalmente Lello - così era soprannominato con affetto dai più - nei suoi ultimi anni, quando nel 2003 aveva appena fondato l'Associazione e l'omonima Rivista "Umbria Contemporanea". Nel momento in cui ho sentito parlare questa giovane relatrice sono rimasto colpito dal fatto che avesse

---

<sup>1</sup> Istruttore direttivo dell'Agenzia Umbria Ricerche.

scelto di trattare nella sua tesi di laurea la vita di Raffaele Rossi e che questa figura avesse suscitato in lei emozioni analoghe alle mie.

Questo lavoro ha il merito di aver delineato la figura di Lello in un volume appassionante, di facile lettura e al contempo ricco di interessanti spunti di riflessione, stimolati dalle numerose citazioni che impreziosiscono tutta la narrazione.

L'autrice è riuscita, infatti, a cogliere sapientemente e in maniera acuta i tratti principali e le virtù di un personaggio forse unico nel panorama umbro dei nostri tempi, capace di essere accolto, benvenuto e ricordato con affetto da tutti.

Il racconto riesce a trasportare il lettore in un viaggio coinvolgente, che lo immedesima nel protagonista, attraverso una lunga serie di avvenimenti che hanno costituito tappe importanti della storia della nostra regione, dai primi anni venti fino al 2010, anno della sua scomparsa avvenuta “in punta di piedi”, com'era nel suo stile.

Dalla lettura del testo emerge chiaramente che Raffaele Rossi viene proposto come un modello di riferimento a cui ispirarsi, a cui tendere, a cui guardare, un figura da imitare e prendere come esempio per le sue grandi qualità umane, per la sua capacità di ascolto, per l'intensa attività sociale e per l'impegno politico che con grande passione e dedizione ha coltivato durante tutta la sua vita.

Al contempo trapela una sorta di rammarico per la mancanza, oggi, nella realtà umbra, di figure con la sua lungimiranza culturale e intellettuale, capaci di trasmettere alle giovani generazioni i valori e gli ideali di pace, di libertà e di democrazia.

Lello era proprio come l'autrice ce lo descrive: guardava al futuro in maniera positiva, fiduciosa e costruttiva, con una visione lungimirante di apertura al dialogo e alla relazione, anche verso chi aveva idee differenti. Non è un caso che, durante il suo periodo di attività politica, si interrogasse spesso sulla “questione religiosa”, ovvero sul rapporto tra il mondo comunista e quello cattolico, cercando continuamente segnali di apertura, di unità e di responsabilità per il bene comune.

Il volume inizia descrivendo i momenti salienti della sua gioventù vissuti tra i borghi di Perugia e prosegue con il periodo dell'insegnamento come maestro di scuola in diversi comuni umbri, ruolo che ha svolto con grande entusiasmo e dedizione, mettendone in risalto il carattere calmo, riflessivo e pacato.

Sfogliando queste pagine, inoltre, si può percepire che aveva, in particolare, una grande fiducia e speranza nei giovani e nel loro impegno per un futuro migliore; con essi riusciva a creare un rapporto speciale, grazie alla sua pregressa attività di insegnante che dovette abbandonare - a malincuore - per dedicarsi unicamente e totalmente alla politica, sua vocazione naturale.

Si sentiva in dovere di incoraggiare e di responsabilizzare le giovani generazioni formatesi e cresciute con lui in quegli anni di cambiamento e di mutamento storico e sociale. In questo modo voleva restituire, a sua volta, quella fiducia che aveva ricevuto, quando venne eletto segretario regionale del PCI umbro, all'epoca uno dei più giovani segretari di partito a livello nazionale.

Il saggio prosegue soffermandosi sulla sua fase iniziale di attività nel PCI umbro fino a giungere all'esperienza amministrativa nei comuni di Perugia e di Terni, arrivando ad occupare un posto a Palazzo Madama come senatore per tre legislature: tutte queste esperienze, contribuiranno ad ampliare la sua visione di unità regionale e nazionale fino a quella europeista.

Lello, come scrive l'autrice, durante la sua esistenza ha sempre cercato di distinguersi dalla mentalità conformista di quei tempi.

*Era tenace infatti il tentativo di Rossi di dare una risposta alla cosiddetta "questione democratica", alla sfida di riuscire a mettere in campo una nuova forza politica che sapesse fondere esperienze parallele ma non inintersecabili tra loro - la sinistra di impronta comunista e quella di stampo cattolico.*

*La sua formazione gramsciana, peraltro, lo portava a tenere conto di tutte quelle presenze reali nella società italiana, dai cattolici ai laico-liberali, e sull'argomento clericale non si sottrasse mai ad un confronto schietto e civile, convinto del fatto che i suoi "impegni ideologici" e la sua profonda laicità non fossero minimamente in antitesi con il rispetto e la considerazione nei confronti delle istituzioni cattoliche.*

Da queste parole si intuisce bene quale fosse la sua immagine ideale di partito pensato come una missione collettiva, una democrazia dal basso e non gestita in forma egoistica e *ad personam*.

Nell'ultima parte dell'elaborato è analizzata "L'idea di città", con particolare riferimento a Perugia. Per Raffaele Rossi il capoluogo umbro, fatto da tanti borghi e quartieri, luoghi di incontro, di cultura e di arte, è

un museo all'aperto, rappresentato da una comunità di persone e dalla partecipazione dei cittadini alla vita dei vari centri storici di ciascuna città della nostra regione, dove ancora donne e uomini vivono nelle piazze che sono tra le più belle d'Italia, intendendo egli l'Umbria forse, prima di tutto, come uno stato d'animo.

Il libro si conclude con una puntuale bibliografia e sitografia ed è corredato da un'ampia appendice fotografica.

Tra le foto proposte mi ha colpito, in particolare, quella che ritrae Lello salire le scale mobili di Perugia nel giorno della loro inaugurazione. A mio parere, questa immagine può costituire una metafora dell'uomo Raffaele Rossi, quello dell'autobiografia "Volevamo scalare il cielo", opera citata in diversi punti anche da Sarah Bistocchi.

Con le sue idee, il suo stile di vita, egli ha tracciato un percorso, ci ha lasciato un insegnamento, la sua eredità, il suo testamento spirituale: come indicato nel titolo, una vera e propria "scala" che ognuno può provare a salire, gradino dopo gradino, passo dopo passo, per elevare il proprio essere dalla terra al cielo, così come ha cercato di fare lui, dal periodo buio della guerra a quello rischiarato dalla speranza di libertà e di democrazia, in cui egli credeva fortemente.

È come una scala musicale scritta sul pentagramma della propria vita dove, aggiungendo una nota dopo l'altra, senza dimenticare le utilissime "pause" (di riflessione), si arriva a creare una melodia, un suono armonico, che può toccare l'anima e il cuore: è la musica che accompagna l'esistenza personale di ciascuno di noi e, alla stessa maniera, quella universale, pubblica e sociale.

Questa "scala", come riportato nel verbo "volevamo" al plurale, è un invito a migliorare la società in cui viviamo per tutti, per chiunque cerchi di fare del bene e di operare virtuosamente e positivamente, con uno sguardo in avanti pieno di speranza rivolto al nostro presente e futuro.

Ecco, tutto questo, e molto di più, è stato Raffaele Rossi con il suo impegno politico e culturale.



Agenzia Umbria Ricerche  
Via Mario Angeloni, 80/A  
Tel. 075.5045805 - 075.5002905  
[www.aur-umbria.it](http://www.aur-umbria.it)