



PASSAGGI

L'Umbria nel futuro

Rivista semestrale di società e cultura

II.2016

MORLACCHI EDITORE

PASSAGGI

L'Umbria nel futuro

Rivista semestrale n.2/2016 (novembre)

Direttore responsabile
MARIA GABRIELLA MECUCCI

Comitato di redazione
ANTONIO ALLEGRA
PIERPAOLO BURATTINI
MARINA BON VALSASSINA
DOMENICO CIALFI
ANDREA MAORI
MARCELLO MARCELLINI
RUGGERO RANIERI (Coordinatore)
SERGIO SACCHI

Hanno collaborato alla cura redazionale di questo volume: per la sezione “Terremoto e prove di macroregione” SERGIO SACCHI e RUGGERO RANIERI, per la sezione “La svolta dei beni culturali” MARINA BON VALSASSINA e MARIA GABRIELLA MECUCCI.

Abbonamenti: www.morlacchilibri.com/riviste

Realizzata con il contributo di



Fondazione
Ranieri di Sorbello

BIBLIOTECA, ARCHIVIO, COLLEZIONI D'ARTE

ISSN: 2464-9627
ISBN: 978-88-6074-826-3

Progetto grafico e impaginazione: Jessica Cardaioli
Progetto grafico di copertina: Francesco Montegiove
Assistenza redazionale: Eleonora Antonini

Copyright © 2016 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata. Finito di stampare nel mese di novembre 2016 presso la tipografia “Digital Print-Service”, Segrate (MI).

Mail to: redazione@morlacchilibri.com | www.morlacchilibri.com/universitypress

Editoriale

Terremoto e prove di macroregione_5

ATTUALITÀ

F. Giustinelli_TERREMOTO, COSA INSEGNA IL PASSATO_11

 RICOSTRUIRE DIFENDENDO L'IDENTITÀ

Intervista ad Aldo Bonomi, a cura di M.G. Mecucci_25

R. Segatori_MACROREGIONE: PRESUPPOSTI E DIFFICOLTÀ_31

S. Sacchi_MACROREGIONE: RICOMINCIO DA TRE?_49

R. Volpi_LE PREMESSE DELLA NUOVA AGGREGAZIONE_83

 LA SABINA DEVE STARE CON L'UMBRIA

Intervista a Gianfranco Paris, a cura di A. Maori

con la collaborazione di D. Cialfi_105

G. Croce_L'ABBRACCIO SOFFOCANTE_111

L. Diotallevi_LA SCATOLA DELLA REGIONE

E GLI INTERESSI DELLE CITTÀ_123

LA SVOLTA DEI BENI CULTURALI

Presentazione_133

 LA RIFORMA FUNZIONA MA SIAMO SOLO A METÀ DELL'OPERA

Intervista a Ilaria Borletti Buitoni, a cura di M.G. Mecucci_141

C. Bon Valsassina_CRONACHE DALL'INTERNO

DI UN GRANDE CAMBIAMENTO_153

M. Pierini_UNO SGUARDO SUL FUTURO DELLA GALLERIA NAZIONALE
DELL'UMBRIA_165

 IL MUSEO? L'INCIPIIT DI UN RACCONTO

CHE NON SI RIESCE A SCRIVERE

Intervista a Massimo Montella, a cura di M. Calzolari_171


M. Squadroni_LA RIFORMA DEGLI ARCHIVI_181

M. Tarantino_LE BIBLIOTECHE RIDIMENSIONATE_195

M.L. Catoni_LA NOVITÀ DELLA SCUOLA DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ
CULTURALI E DEL TURISMO_203

R. Mencarelli_UN SISTEMA DI MUSEI PER IL XXI SECOLO_213

Terremoto e prove di macroregione

 in dalla sua nascita la nostra rivista si riprometteva di affrontare il tema della costruzione di una macroregione nell'Italia centrale, contribuendo a dargli spessore intellettuale e politico, riproponendone l'attualità, anche in prospettiva della riforma costituzionale, che ridisegna il rapporto fra centro e periferia nella nostra repubblica. Arrivati, agli inizi di settembre 2016, alla progettazione del numero ci trovammo in pieno post-terremoto del 24 agosto, alla vigilia, peraltro, di quella che ormai conosciamo come la drammatica sequenza sismica che sta funestando territori appartenenti a tre regioni, Umbria, Marche e Lazio. Ci apparve subito chiaro come niente sarebbe stato uguale a prima e tanto meno un tema di equilibrio e di sinergia di territori, come quello prospettato dal macro-regione. I fatti successivi ci hanno dato ragione. È di questi giorni, per esempio, l'annuncio della costituzione di una nuova super-Soprintendenza del patrimonio artistico che avrà competenze speciali su tutta l'area appenninica investita dal terremoto, per un periodo di cinque anni. D'altra parte la gestione della fase di emergenza, di post emergenza e di ricostruzione non potrà che tenere conto di delicati equilibri fra territori diversi, per garantire le stesse condizioni a tutti, evitare dannose guerre fratricide e, ancora di più, scegliere e applicare per tutti le soluzioni migliori. Ne va della coesione stessa non solo di alcune regioni, ma di tutta la società nazionale. E oggi, ancora più che nel passato, perché l'area interessata è più vasta e travalica i confini amministrativi, perché le informazioni si diffondono molto più velocemente che in passato, e perché lo stato della nostra vita sociale è più febbrile, dopo una lunga e difficile crisi economica.

Questo numero si apre quindi con due riflessioni sul terremoto, la prima, di Franco Giustinelli, già assessore della Regione Umbria ai tempi del terremoto del 1979, e la seconda, una intervista a Aldo Bonomi,

l'importante sociologo delle reti economiche territoriali, oggi consulente del Commissario straordinario per la Ricostruzione, Vasco Errani. Franco Giustinelli ci parla dell'esperienza di ricostruzione dopo il terremoto del 1979 che investì, allora come oggi, la Val Nerina, cercando di definire meglio i contorni e le specificità di un "modello umbro" che è stato recentemente molto citato, non sempre a proposito. È indubbio, infatti, che gli edifici ricostruiti secondo criteri, per allora del tutto innovativi, hanno retto meglio, impedendo la perdita di vite umane. La chiave di quella ricostruzione fu il suo carattere partecipato e collettivo, sia nel senso di un ruolo primario per gli enti locali e territoriali (l'ente Regione era nella sua infanzia, con grandi ambizioni e speranze), sia nel senso che le risorse vennero indirizzate non a singole abitazioni e edifici, ma a progetti di recupero urbano integrato. Bonomi, pur nella brevità di una intervista che tocca temi sui quali vorremmo tornare, magari insieme allo stesso Vasco Errani, insiste sul terremoto come cartina rivelatrice delle più profonde identità dei luoghi e delle comunità e, nel caso specifico, il chiarirsi di una identità comune di territori appenninici legati dalla stessa dimensione storico-culturale e religiosa. A questa corrisponde, sul piano dello sviluppo, la stessa matrice produttiva, caratterizzata da una rete di piccole e medie aziende, per lo più familiari, spesso di origine contadina e pastorizia, lungo la filiera agricola, artigianale, turistico-culturale, fino a prefigurare un vero e proprio "distretto culturale evoluto".

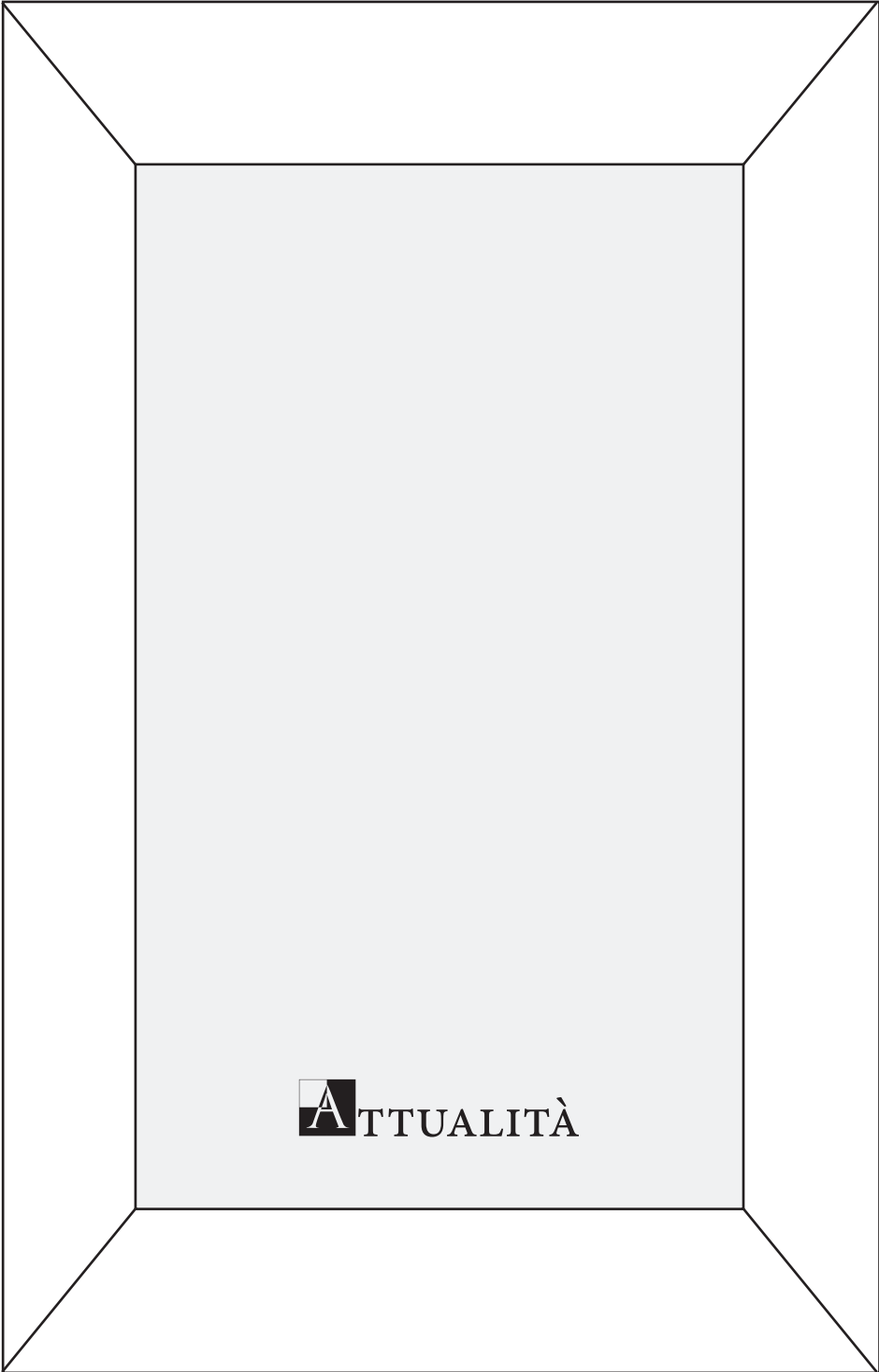
La lettura del tema "macroregione" prosegue con un contributo di Roberto Volpi, già autore in passato anche di un testo di riferimento sulle cosiddette "regioni introvabili". Una di queste è di sicuro l'Umbria che per l'appunto viene qui ricordata per il suo ricorrente trovarsi nel mezzo tra una serie di spinte accentratrici e un certo numero di forze frammentatrici, con la natura (il Tevere, i monti Sibillini, ecc.) a giocare una parte non secondaria nel frazionamento delle basi territoriali rispetto, peraltro, alle esigenze di governo e amministrazione da parte dei poteri di volta in volta dominanti.

Dall'analisi della dialettica flessibilità-vischiosità nella specifica esperienza dell'Umbria, cui l'esperienza istituzionale più recente ha fornito basi di radicamento più robuste di altre nel recente passato, prende le mosse il saggio di Roberto Segatori, il quale, dopo aver ricordato le principali tappe del percorso istituzionale dopo l'unificazione sabauda

e quelle del dibattito scientifico e politico sull'argomento, pone una questione centrale: se una regione di campanili, tendenzialmente l'un contro l'altro armati, sia in grado di coagulare su un progetto unitario di convergenza con altri e forse più smaliziati campanili vicini. Forse il coagulo avverrebbe su una manifestazione convinta di convenienza, però mal supportata dai dati del territorio e certamente contestata dalla regioni concorrenti a dar vita alla nuova Macroregione.

A seguire, e per molti versi complementare al precedente, il contributo di Sergio Sacchi ricorda la serie delle iniziative più minute e diffuse sul territorio regionale a latere di quelle di maggior impatto mediatico. Nello scorrere dell'elenco si percepisce una certa predisposizione all'accomodamento rispetto a soluzioni del tutto contingenti e a volte prive di alcuna prospettiva di approfondimento e verifica. Quella predisposizione, d'altra parte, ha impedito il consolidarsi di un fattore importante nel darsi di questa vicenda: il coinvolgimento e l'adesione degli umbri che non siano amministratori di un certo rilievo per la posizione occupata oppure, oppure, non sembri una scorretta battuta da bar dello sport, intellettuali ternani. È infatti da Terni che spira il vento più robusto contrario al modello di aggregazione attualmente in corso di sperimentazione. Ne sono concreta testimonianza, nelle pagine di questo stesso numero di Passaggi, i saggi di Giuseppe Croce, economista, e Luca Diotallevi, sociologo, i quali esprimono un analogo punto di vista alternativo e centrifugo.

Qui la dialettica si gioca sulla contrapposizione tra omogeneità, effettiva o postulata che sia, e integrabilità, oltre che sulla prospettiva dell'operazione: banale risparmio di costi o strumento di accelerazione dello sviluppo? e, da un altro punto di vista: autonomia dei territori e dei sistemi di città o vampirizzazione delle periferie da parte degli attuali capoluoghi (e, nel caso specifico, da parte di Perugia)? Di fatto l'intelligenza di opposizione propone, da Terni, di privilegiare più un approccio dal basso, che parta dalle attuali città e, in particolare, dalla rete *in nuce* che potrebbe collegare più sistematicamente Terni con Civitavecchia e Viterbo, che un approccio dall'alto ovvero perugino-gestito. In questo caso, a latere della rivendicazione autonomista, è indirettamente la posizione di sostegno proveniente dal reatino e sintetizzata dal direttore del Corriere Sabino Gianfranco Paris, interprete di quanti si sentono più vicini alla città di Terni che ad altre località dell'Italia centrale.



ATTUALITÀ

TERREMOTO, COSA INSEGNA IL PASSATO



Altri trecento morti, dopo quelli dell'Aquila 2009, sono stati il tragico bilancio del terremoto, con epicentro Amatrice, del 24 agosto scorso. Tra i due eventi la distanza temporale è stata di appena sette anni, ma se consideriamo anche i sismi del 1979 e del 1997 dovremmo dire che in questa vasta area del Centro Italia, che comprende anche buona parte dell'Umbria, siamo ormai in presenza di scosse di sesto grado della Scala Richter, con relativo sciame, una volta ogni decennio. Uno sciame, se di esso si tratta, e non di un nuovo e ancor più grave sommovimento, che ha raggiunto l'apice con i 5.9 del 26 ottobre a Castelsantangelo sul Nera, e con la spaventosa replica di 6.5 della successiva domenica 30, a Norcia.

I sismologi affermano che siamo sopra faglie che si muovono a ritmi accelerati e che interessano un po' tutto l'Appennino.

Ne dovrebbe conseguire che il problema non può più essere affrontato con la filosofia di sempre dell'intervento riparatore *a posteriori*, perché se le case, con tutti i disagi immaginabili, possono essere ripri-

stinate e consolidate, nessuno può restituire la vita a chi l'ha persa sotto le macerie.

In altri termini, un paese civile e tra i più sviluppati al mondo, non dovrebbe ulteriormente sopportare questa ecatombe per tragedie naturali, tanto più che in esse la responsabilità dell'uomo – e della politica – riveste un ruolo tutt'altro che marginale.

In quest'ultimo caso il danno al patrimonio privato e pubblico e alle infrastrutture dei Comuni del Lazio, delle Marche e dell'Umbria colpiti, viene valutato in 7 miliardi di euro, ma è una stima destinata probabilmente a salire.

Il premier Renzi ha assicurato che i soldi sono stati trovati nella legge di bilancio e che tutto sarà ricostruito meglio di prima, con un contributo del 100% pure per le seconde case. Ha anche delineato – finalmente – le linee di un progetto, *Casa Italia*, rivolto a mettere in sicurezza in più anni i nostri centri storici. È un fatto importante che rompe col vecchio costume nazionale ove tutti, forze politiche, giornali e TV, autorevoli personalità del mondo della cultura e della scienza, oltre le consuete giaculatorie sulle responsabilità, giustamente rivendicano che ogni cosa sia rimessa a posto, *presto e bene*. Un impegno che – dice sempre il Presidente del Consiglio, facendo proprie le considerazioni di Renzo Piano – potrebbe durare anche per due generazioni e che non può essere ulteriormente differito.

Ora, senza considerare le infiltrazioni mafiose, la sabbia al posto del cemento e le infinite manifestazioni corruttive, bisogna anche tenere a mente che ogni terremoto è una storia a sé, che non può essere affrontata con ricette preconfezionate e con strategie di corto respiro. In tal senso altre esperienze possono essere certamente utili, fermo restando, come afferma l'On. Zamberletti, che per chiudere le ferite di eventi di tale portata dieci anni, se tutto va liscio, sono generalmente necessari.

Una prima considerazione da fare è relativa alle diverse conseguenze del sisma tra Amatrice, Accumoli, Pescara del Tronto, Arquata e Norcia con la Valnerina umbra. Trecento morti in quei comuni, nessuna vittima, né feriti, nel versante della nostra regione e danni al patrimonio inizialmente nel complesso limitati. Come si spiega, se l'intensità delle scosse è stata la stessa e in diversi giorni l'epicentro è stato registrato proprio a Norcia?

Evidentemente bisogna considerare lo stato reale degli agglomerati e delle singole abitazioni, partendo dalla constatazione che siamo in terre di *centri storici*, che nel corso dei secoli hanno subito centinaia di terremoti di diversa intensità. Un caso a parte è poi rappresentato dagli edifici costruiti negli ultimi decenni, spesso senza rispettare le normative antisismiche e con la messa in opera di materiali scadenti.

In Umbria, e in particolare nella Valnerina, si possono ipotizzare due situazioni principali: quelle che più o meno recentemente hanno registrato interventi di consolidamento e ristrutturazione, e quelle rimaste come erano prima, per le ragioni più diverse. È quest'ultimo il caso di Castelluccio di Norcia e della frazione San Pellegrino dello stesso Comune, ove ai primi di ottobre si è recato in visita anche Papa Francesco.

In genere il mancato o limitato intervento in occasione di precedenti terremoti è dovuto all'assenza di danni di un certo rilievo, che non ha indotto i Comuni ad inserire quelle aree tra le priorità. Più frequentemente è la limitatezza dei fondi disponibili che impone di procedere in tal modo.

E questo è quanto è avvenuto anche in Valnerina.

Ciò nonostante, l'enormità del dato relativo alle vittime nelle aree laziali e marchigiane non poteva che spingere a fare dei confronti con quanto accaduto da noi. E così la grande stampa nazionale – per tutti citiamo *La Repubblica*, *Il Corriere della Sera*, *Il Messaggero*, *Il Sole 24 Ore*, *la Rai*, *Mediaset*, *Sky* – ha subito cominciato a parlare di *Modello Norcia* per darsi una spiegazione razionale; un modello sperimentato in un precedente sisma, di dimensioni analoghe di quello attuale, che ha dato buona prova di sé in tutta la Valnerina.

A questo punto proprio nella nostra regione, anziché valorizzare quanto era stato fatto e lo straordinario risultato conseguito – *nessun morto né feriti* – la ridda di dichiarazioni e prese di posizione si è concentrata sulla gravità dei danni. Ma se proprio a Norcia c'è stata una evidente riprova della violenza delle scosse, bisognerà pur dire che nel complesso gli edifici hanno retto. Del resto sono più della metà i comuni umbri che hanno denunciato danni.

Senza voler affermare come ha fatto Giovanni Picuti sul *Corriere dell'Umbria*, che eravamo in presenza del “modello di una straordinaria ricostruzione”, quello che non si comprende è il discorso sulle vittime che non ci sono state, quasi fosse un dato residuale.

In linea generale credo che in fatto di terremoti, almeno nella specifica situazione italiana dove i centri storici la fanno da padrone, un modello valido per tutte le realtà non sia perseguibile, troppe essendo le variabili che entrano in gioco: la storia sismica di “quel” territorio, la geologia, le carte del rischio, l’assetto urbanistico, la cultura, le attività produttive. Al limite si potrebbe parlare di una *metodologia* da perfezionare continuamente, sulla base delle evoluzioni tecniche nel campo della scienza delle costruzioni e in materia di indagini sismologiche, fermo restando che la qualità estetica degli agglomerati e dell’ambiente circostante deve essere assolutamente salvaguardata. A monte, però, c’è sempre il tema della disponibilità delle risorse economiche, sul quale tornerò più avanti.

Valnerina 1979, la ricostruzione dimenticata

Questi elementi, per quanto possibile all’epoca, sono stati tutti attentamente considerati nella ricostruzione della Valnerina dopo il sisma del 19 settembre 1979 e in parte, dopo quello del settembre 1997, che interessò principalmente l’asse della Flaminia e quello da Assisi-Foligno a Colfiorito.

Ne parlo come l’assessore regionale che 37 anni fa, *non esistendo ancora la protezione civile*, fu incaricato dal presidente Germano Marri di coordinare l’attività dell’ente nei diversi comuni devastati da un evento paragonabile a quello di Amatrice, pur con un numero limitato di cinque morti, perchè a fine estate e a scuole riaperte i villeggianti e i tanti ex residenti – stimati all’epoca nell’ordine di varie migliaia – erano già rientrati a Roma o nelle loro città.

Fu quella della Regione una presenza corale, a cominciare dal presidente Marri, dal vice Tomassini, dagli assessori Abbondanza e Provanini e da tutti gli altri con i loro uffici, fino a Sviluppumbria, ESAU, IACP, ecc., con i rispettivi organi, funzionari e tecnici.

Restando sul terreno della metodologia, si può dire che quel terremoto fu fronteggiato immediatamente non solo con l’apporto determinante dei comuni colpiti, ma con la presenza di centinaia di volontari e di operatori accorsi da tutte le amministrazioni dell’Umbria e da tante altre città d’Italia.

Fondamentale anche la presenza dell'Esercito, dei Vigili del Fuoco, delle Sovrintendenze e delle Prefetture che coordinavano le attività della macchina statale.

Ricordo questi aspetti perchè lì si realizzò quasi subito un esempio di collaborazione che agevolò e semplificò, di fatto, tutte le operazioni della prima fase, quella più delicata, dell'emergenza e che, per volontà comune, non volle considerare la possibilità di nomina di un Commissario del Governo. Infatti, con l'inverno alle porte, compiuti i primi interventi di messa in sicurezza degli edifici pericolanti, fu tutta una corsa: dopo le tende e le roulotte si passò a urbanizzare le aree per i prefabbricati e a svolgere la gara per sceglierli tra 78 imprese. Si lavorò anche in condizioni proibitive con temperature che in montagna arrivarono a -18° , con un Hercules dell'esercito che perse in volo un modulo abitativo, con sistemazioni ove possibile alternative, in case, in alberghi o da parenti romani.

Alla fine furono 1547 i prefabbricati messi in opera per 4531 persone e 135 quelli a servizi: scuole, uffici postali, sedi comunali, centri sociali, ambulatori. Furono pure realizzate stalle per 5000 ovini e 610 bovini.

Nel frattempo era anche terminata la fase di preparazione della documentazione per ottenere le prime risorse finanziarie: 20 miliardi di lire con un Decreto legge, un miliardo dalla Comunità Economica Europea e, poi, per la quantificazione del danno in 285 miliardi, successivamente elevata a 310.

La legge n. 115 fu pubblicata in G.U. il 3 aprile 1980 e stanziava per l'Umbria 200 miliardi. Il resto andò a Lazio e Marche, rispettivamente per 30 e 45 miliardi. Di mezzo c'erano stati 12.000 sopralluoghi e rendicontazioni alla lira a Parlamento e Governo, le visite di ministri, di Enrico Berlinguer e di Papa Giovanni Paolo II.

Parlando in Senato Ezio Ottaviani, già sindaco di Terni e assessore regionale, nato proprio a Norcia, nella seduta del 21 novembre 1979 dedicata alla conversione del D.L. varato il 15 ottobre, così si era espresso: "Forse è la prima volta che, discutendo un provvedimento legislativo di questa natura, signor Ministro, accade questo fatto nuovo, che il trasferimento di mezzi finanziari dall'amministrazione centrale agli autogoverni locali (alla Regione in questo caso) avviene non, come tante volte abbiamo visto qui, con il sistema del mercato delle vacche,

ma sulla base di programmi precisi, addirittura sulla base di interventi eseguiti o che si stanno eseguendo in queste ore, esattamente determinati nei loro costi. Questo è il fatto nuovo che impone anche comportamenti nuovi e diversi all'esecutivo...".

La legge statale fu dunque il risultato di molti fattori: in primo luogo la credibilità di cui godeva la nostra Regione e il valore, anche simbolico, dei luoghi colpiti (come nel '97 avverrà per Assisi); quindi la forte unità che si era realizzata intorno a questo obiettivo, dopo le diffidenze, le recriminazioni, i sospetti e le accuse che avevano caratterizzato il primo impatto tra Regione rossa e Comuni bianchi. Di lì a poco, infatti, tranne qualche residuo colpo di coda, tutti tirammo nella stessa direzione, a cominciare dal Consiglio Regionale ove ogni provvedimento attuativo per la ricostruzione e lo sviluppo fu sempre approvato all'unanimità.

Un ulteriore, significativo riconoscimento a questo modo di agire ci sarebbe arrivato, soltanto dopo pochi mesi, ancora dal Governo, in occasione del ben più tragico evento del terremoto dell'Irpinia, il 23 novembre 1980, quando in piena emergenza e per un tempo non breve ci vennero "affidati" tre Comuni del Cratere ove complessivamente si erano registrati più di 800 morti: Laviano, Santomena e Castelnuovo di Conza.

Per molti di noi, tecnici, volontari, amministratori, fu un salto nell'apocalisse. Portammo in quelle zone sventurate molto materiale di prima necessità (roulottes, tende, moduli abitativi, ricoveri per animali) e poi organizzammo una grande carovana di aiuti di tutti i soggetti pubblici e privati dell'Umbria. Il nostro centro operativo fu posizionato in una piazzola sul greto dell'Alto Sele, dove installammo anche i generatori d'energia, per contrastare i rigori di un inverno particolarmente freddo e nevoso. L'unica cosa che non mancava era l'acqua corrente... E il sei gennaio fu Befana per tutti i bambini.

Ma torniamo alla Castellina di Norcia, dove continuava l'attività per la Valnerina; incontri a getto continuo con i tecnici al lavoro nel territorio, incontri con gli esperti del CNR e docenti universitari, riunioni con i sindaci e i cittadini. Dopo l'approvazione della legge nazionale eravamo riusciti, nel giro di venti giorni, a far compiere tutto l'iter necessario a una proposta di legge regionale fondamentale per avviare la seconda fase, quella della *ricostruzione* vera e propria. Il Consiglio era

alla vigilia dello scioglimento per fine mandato, ma sul filo di lana il B.U. poté pubblicare la L.R. 26.5.1980, n. 50.

Essa, frutto di un impegnativo confronto con i Comuni, le popolazioni e le Commissioni di Palazzo Cesaroni, recepiva le proposte della Giunta e fissava i punti cardine e le norme attuative dell'intero procedimento di spesa.

Alla base c'era una consapevolezza, profondamente avvertita dai terremotati e dai loro amministratori, e da noi totalmente condivisa: evitare di ripercorrere la strada dei precedenti eventi, gli ultimi dei quali – molto più lievi – erano del 1972 e 1974.

In Valnerina, ma oggi possiamo dire in quell'ampia fascia del Centro Italia, già nel passato c'erano stati fenomeni catastrofici, che quindi avrebbero potuto ripetersi chissà per quanti secoli.

Giovanni Villani nella sua *Cronica* parla di 5000 morti nel 1328; altri eventi nel 16° e 17° secolo, oltre a un gran numero di vittime, provocarono la perdita di un patrimonio culturale unico, specialmente per le testimonianze gotiche delle chiese. Ancora nel 1703 migliaia di morti con la totale distruzione di Norcia e Cascia, e altri 101 nel 1859 quando Pio IX volle una legge che dettava nuove prescrizioni tecniche per gli edifici: altezza massima 8 metri, muri a scarpata e travi e tiranti in ferro. Ciò malgrado, la terra continuò a tremare e a mietere vittime.

Nel nostro caso quindi si trattava di dare un taglio netto con quella storia di lutti, puntando – ovviamente – sulle nuove tecniche di costruzione e sui nuovi materiali, più resistenti, leggeri e flessibili. In sostanza la legge regionale faceva propri tre obiettivi: *la sicurezza delle persone, prima di ogni cosa; il miglioramento della qualità delle abitazioni e il risanamento dell'ambiente urbano*. Il tutto attraverso l'introduzione di *piani di recupero*, a livello di isolato o di comparto, e di *unità minime di intervento*, individuati dai Comuni, mentre in precedenza si operava sul singolo appartamento o, al massimo, sul singolo edificio. Naturalmente non tutte le richieste di Piani di Recupero fu possibile accogliere, essendo la domanda di 7-8 volte maggiore delle disponibilità.

Si trattava di una normativa ben più severa di quella nazionale, basata anche su studi di microzonazione e su prescrizioni tecniche elaborate da docenti del Politecnico di Milano e di altre università, tra cui Perugia, da sismologi e scienziati del CNR e dell'Istituto Nazionale di Geofisica. Vennero istituiti cinque cantieri pilota su edifici pubblici di

altrettanti Comuni; fu promosso un corso di formazione per i tecnici che operò per un intero anno; furono attribuiti geometri e ingegneri alle Amministrazioni e conferite tutte le deleghe per le autorizzazioni preventive ed i controlli della legge n. 64 del 1974, cioè l'antisismica, alle Province. Amplicissimi furono i poteri delegati ai Sindaci, dalla definizione dei programmi e delle priorità (a Norcia vennero progettati e realizzati 44 piani di recupero), all'affidamento degli incarichi a progettisti e imprese e alla predisposizione delle rendicontazioni...

Ai tecnici della Regione e degli Enti Locali, agli amministratori con i loro *staff* operativi, toccò il compito di esaminare 10.500 domande di contributi, stabiliti in misura del 60-70% a seconda delle diverse categorie di intervento e in relazione alle risorse disponibili. Di conseguenza non tutti gli edifici poterono essere inclusi nei piani di recupero o ammessi al finanziamento. La legge regionale prevedeva inoltre la revoca del contributo per chiunque non si fosse adeguato alle prescrizioni tecniche. Una parte consistente di risorse (23,3 miliardi di lire) fu infine riservata alle misure per la rinascita e lo sviluppo delle attività economiche, fondamentali per un territorio che aveva nel dopoguerra subito un forte spopolamento e a rischio di definitivo collasso. Si trattò di provvidenze per l'agricoltura, il turismo, la cultura e un po' per tutte le attività produttive, commercio, artigianato, piccola e media industria. Con gli Istituti delle Case Popolari si definirono programmi e progetti di nuova residenzialità, mentre l'ANAS, l'Enel e le diverse agenzie statali intervennero nei campi di loro pertinenza.

I Beni Culturali e l'edilizia demaniale e di culto avevano stanziamenti direttamente riservati all'Amministrazione statale, centrale e periferica, per un totale di 65 miliardi.

In rilevante misura si cercò di dare seguito al *Progetto pilota per la rivitalizzazione dei Centri storici della dorsale appenninica*, che la Regione aveva elaborato sin dalla metà degli anni Settanta, d'intesa col Ministero del Bilancio, nel quadro della Programmazione statale, ma che poi non fu più attuato per ragioni legate alla crisi della finanza pubblica. Il Progetto era una proposta organica di intervento in tutti i settori, lungo l'Appennino umbro, con una particolare attenzione al tema dei Beni Culturali; vi avevano lavorato anche urbanisti ed economisti di rilievo nazionale come Campos Venuti, Cervellati e Paolo Leon.

Un altro studio che era stato da noi elaborato, con la consulenza di Leonardo Benevolo e del prof. Guiducci, concerneva la possibilità di introdurre nei processi di riqualificazione dei centri storici elementi di serialità di natura industriale, come travi e altri materiali leggeri. I casi presi in considerazione erano quelli di Gubbio, Orvieto e Todi. Lo presentammo al SAIE di Bologna, dove suscitò notevole interesse. Ma il cavallo, come suol dirsi, non bevve; l'industria, infatti, in assenza di un piano nazionale per i centri storici non ne ravvisò la convenienza economica. Eppure quei materiali, se prodotti, avrebbero potuto grandemente favorire le ristrutturazioni non solo in Valnerina, ma in tante altre situazioni. Di rilevante utilità fu invece il rilievo aerofotogrammetrico di tutta la regione, da noi realizzato poco prima del terremoto e che documentò lo stato dei luoghi in quel preciso momento.

Uno strumento che di certo sarebbe stato assai prezioso anche per Henry Desplanques, al momento della redazione delle sue *Campagne umbre*.

Con il nuovo Consiglio Regionale ci furono vari ingressi, sia nell'Assemblea che nella Giunta; in quest'ultima entrarono il vice presidente Malizia, gli assessori Menichetti, Nocchi, Gubbini e Lorenzini. La linea però non cambiò e si continuò ad operare nel segno della continuità.

Un contrasto tra scienza e politica

La legge nazionale n. 115 tra le varie prescrizioni prevedeva anche l'obbligo di una riclassificazione sismica dei diversi territori dell'Umbria, da effettuarsi da parte del Ministero dei LL.PP. entro il termine di tre mesi.

Si consideri che in tutta la Valnerina, al momento del sisma, soltanto tre Comuni ricadevano negli obblighi della legge 64, mentre nel resto della regione erano dieci.

Il Ministero aveva istituito una commissione di studio con esperti nazionali per aggiornare gli elenchi delle zone sismiche di tutto il Paese, dopo gli eventi del Friuli, del Centro Italia e dell'Irpinia.

La proposta, esperiti gli adempimenti di rito, giunse infine al voto del Consiglio Superiore dei LL.PP. che l'approvò e l'inviò all'esame delle Regioni per l'emanazione dei relativi pareri. Per l'Umbria venivano

aggiunti altri 56 Comuni, con un grado di sismicità $S=9$, a quelli già classificati.

In Giunta sostenni la necessità di esprimere parere favorevole, in considerazione dei rischi che la popolazione avrebbe potuto correre. Non ci furono obiezioni e tutto l'iter si concluse con l'emanazione del Decreto Ministeriale 26 giugno 1981, recante "aggiornamento delle zone sismiche della Regione Umbria".

Ancor prima c'erano state vivaci contestazioni da parte di alcuni amministratori per l'impatto che la cosa avrebbe avuto sui costi di costruzione, stimato dai nostri tecnici nell'ordine di un cinque per cento.

Era prassi abbastanza diffusa quella di allargare, talvolta in maniera abnorme, l'area delle zone colpite da eventi calamitosi, per poter fruire delle relative provvidenze e agevolazioni (contributi, rinvio di adempimenti fiscali, busta pesante, ecc.) e, al tempo stesso, restringere l'ambito delle norme di sicurezza, nel nome della maggiore spesa e delle inevitabili lungaggini burocratiche.

Lo scontro proseguì anche dopo l'entrata in vigore del decreto e giunse al culmine a fine gennaio '82 in un convegno che organizzammo insieme al CRURES. Alle precedenti obiezioni ne vennero aggiunte altre, come quella di essere stati troppo "zelanti", prima Regione che aveva accolto "in toto" le conclusioni scaturite dal progetto finalizzato geodinamica del CNR. Affermazione inesatta, in quanto nella fase istruttoria ci eravamo avvalsi di una commissione di esperti e docenti universitari.

Il Comune di Perugia lamentò di essere stato messo in seconda categoria, mentre Napoli era in terza, quasi fossimo stati noi gli autori della scelta. Altri avrebbero voluto molti più tecnici per l'esame dei progetti edilizi, obbligati all'antisismica.

Nella replica posi la questione che per me era cruciale: "quella del rapporto tra la scienza e la politica, tra il compito del tecnico e dello scienziato da un lato e dell'amministratore dall'altro. Pur rivendicando l'autonomia di ciascuno di questi due momenti, ci sono limiti – questa è la mia opinione – che la politica tuttavia non può superare. Non può, cioè, ignorare quelle che sono le indicazioni che derivano da chi ha la competenza".

La riprova era proprio in ciò che stavano facendo in Valnerina ove, come fondamentale premessa alla ricostruzione, c'eravamo trovati tutti

d'accordo su un solo principio: *mettere la vita e l'incolumità delle persone al primo posto*. Credo che gli avvenimenti successivi, anche qui in Umbria, ci abbiano dato ragione. Né voglio pensare a quanto sarebbe potuto accadere se non avessimo tenuto la barra ferma.

Un nuovo scenario

La scossa di 6.5 della mattina di domenica 30 ottobre ha aperto, a giudizio dei più, un nuovo scenario nella dinamica del terremoto iniziato il 24 agosto, in un'area ancora più vasta della precedente e con effetti molto gravi non solo nel Nursino, dove si è localizzato l'epicentro, ma soprattutto nelle contigue zone delle Marche. Essa ha colto di sorpresa un po' tutti, in quanto si pensava, pur dopo l'altro segnale del 26, che il sisma si stesse avviando verso l'esaurimento. Di conseguenza è stato necessario ripartire con i sopralluoghi per l'agibilità degli edifici e delle infrastrutture, ripristinando le tende che erano già state rimosse e reimpostando la strategia fin lì attuata.

Fino ad allora la situazione della Valnerina umbra era apparsa, pur con le criticità ricordate, accettabile anche sotto il profilo del patrimonio edilizio, in particolare nei centri maggiori. Secondo gli esperti saremmo in presenza di un andamento abbastanza anomalo, di un vero e proprio *effetto domino*, ossia di una faglia che ne attiva un'altra, di un terremoto che ne provoca un altro.

IL sisma del 30 ottobre è quello dunque su cui riflettere, per le conseguenze che ha avuto sia su alcuni beni culturali di straordinario valore – come il crollo della Basilica di San Benedetto, avvenuto a pochi giorni di distanza dal grave danneggiamento di Sant'Eutizio, e dopo il collasso di San Salvatore a Campi – che sul tessuto urbano di Norcia, Preci e di altri centri.

Si è detto di un evento eccezionale, il maggiore dopo l'Irpinia. Padre Martino Siciliani, dell'Osservatorio sismico Andrea Bina di Perugia ha parlato del più forte, in quella zona, degli ultimi mille anni. Altri, come Fabio Carapezza Guttuso, da cinque secoli ad oggi, i cui effetti hanno provocato danni anche a Roma e sono stati avvertiti fino in Alto Adige. Dal satellite si è appreso che Norcia si è spostata di trenta centimetri verso ovest, che si è avuta una deformazione del territorio per più di

mille chilometri quadrati, che il Vettore e Monte Bove hanno subito gravi fratture e che il terreno, in certi punti, si è significativamente innalzato o abbassato.

Ciò nonostante anche questa volta non ci sono stati morti né feriti gravi. Il sottosegretario agli Interni, Giampiero Bocci, accorso immediatamente ha dichiarato che senza quel tipo di ricostruzione, dopo il 1979 e il 1997, di certo ci saremmo trovati di fronte a un bilancio di decine di vittime. Gli edifici, pur danneggiati, sono rimasti in piedi, ma questo era quanto sarebbe dovuto avvenire. San Benedetto in quelle occasioni non aveva subito un intervento di radicale risanamento, ma solo una manutenzione per il Giubileo dell'anno 2000. Né, in questa contingenza, si era pensato da parte della competente Sovrintendenza di metterlo in sicurezza.

Ora tutti chiedono, sia per le opere di edilizia civile che per i beni culturali, di ricostruire *presto e bene*. Lo hanno ribadito anche il Presidente Mattarella e il Premier Renzi, oltre Papa Francesco, in occasione delle loro visite. Molti lettori di giornali domandano perché non si punti sulla *prevenzione*, piuttosto che dissipare ingenti risorse nelle ricostruzioni, senza considerare il tributo di vite umane.

Del resto ogni persona ragionevole si rende conto di quali e quanti sacrifici debba sopportare chi ha perso tutto. Ci sono persone che hanno già vissuto sulla propria pelle una simile tragedia che, per essere superata, richiede un attaccamento straordinario, al limite dell'eroismo, per la propria terra e cultura.

A questo punto la domanda che torna è sempre la stessa: è possibile, nelle condizioni date, la sicurezza assoluta delle strutture? E con quali priorità e costi?

L'intervento generalizzato nelle aree più esposte, come l'Appennino Centrale, l'Irpinia- Basilicata, la Calabria e la Sicilia, il Friuli e altre ancora, pare, sotto molti aspetti, problematico se non impraticabile, sia pure in un'ottica di lungo periodo. Di fatto si tratterebbe di ricostruire interi paesi e talvolta città, che la costante presenza dell'uomo ha realizzato nel corso dei secoli. Un'impresa gigantesca per risorse economiche, tecnologie, professionalità, nuovi materiali, case parcheggio e tant'altro ancora.

Casa Italia, la svolta possibile?

Bisogna dunque attrezzarsi a fare i conti con la realtà, che ogni giorno ci ricorda che il 70% dei comuni italiani sono a rischio sismico e geologico. Io stesso, nella mia esperienza in Senato – dove ero approdato nella primavera del 1983 – sostenni più volte la necessità di un piano trentennale, con contributi pubblici in parte a fondo perduto e in parte con finanziamenti fortemente agevolati, per dare vita a un grande progetto nazionale di prevenzione nelle aree più sensibili del Paese. Non se ne fece nulla per la solita ragione: c'è la crisi e non ci sono i soldi. L'unica strada percorribile era quella fino ad allora e ancor oggi praticata. Il problema è sempre quello.

A questo punto Renzi dice di voler invertire la rotta, operando sia per la *ricostruzione* delle aree colpite in questo 2016, alle quali con vari decreti ha destinato un primo pacchetto di 650 milioni di euro, che per la *prevenzione*, agendo per l'appunto con lo strumento di *Casa Italia*.

Dalle anticipazioni che ha fornito si comprende che dovrebbe trattarsi di un *approccio globale* alle politiche territoriali, comprensivo di direttive e fondi per l'adeguamento antisismico e i dissesti idrogeologici, gli investimenti per le periferie, la scuola, le case popolari, gli impianti sportivi, la banda larga, l'efficienza energetica, i depuratori, le strade, le ferrovie, le dighe, le bonifiche e, *last but not least*, i beni culturali. Insomma tutto ciò che concerne la qualità e la modernità dell'Italia.

Dovremo attenderne la formalizzazione, che si dice ormai prossima, per conoscerlo nei dettagli: durata, risorse, meccanismi di erogazione, priorità, normative tecniche, soggetti decisionali e operativi, e così via.

Sin da questo momento possiamo però evidenziare alcune riflessioni, mettendo da parte paragoni che non fanno al nostro caso: si dice infatti che in California e in Giappone, con terremoti ben più forti, gli edifici e le infrastrutture non collassano. Ma il problema dell'Italia sono soprattutto i centri storici, milioni di stanze in agglomerati fatiscenti, vecchi di secoli. È soprattutto in quella direzione che si deve puntare.

Sarà un paese che da anni sta attraversando una grave crisi, che non costruisce più niente, sia nel pubblico che nel privato, in grado di lanciare questo grande progetto che tra l'altro solleverebbe l'intero settore dell'edilizia, con un forte risparmio di territorio e con una significativa valorizzazione dell'ambiente?

Non è solo questione di soldi, anche se è evidente che non stiamo parlando di pochi spiccioli, siano pure distribuiti nell'arco di trenta o quarant'anni. Di certo l'Italia ne guadagnerebbe enormemente.

Per l'immediato la priorità assoluta è la ricostruzione, con significativi miglioramenti, di quanto distrutto in Umbria, Marche e Lazio, con un'attenzione e una sensibilità particolari ai valori e alla bellezza dei nostri centri. Questa è la missione che da noi attende il Commissario del Governo, Errani, la Presidente Marini, i Sindaci, i terremotati, i tecnici e tanti altri soggetti, perché quello che conterà alla fine sarà soltanto il risultato, che è sempre figlio di un lavoro collettivo. Per la nostra regione, ha scritto Maurizio Ronconi sul *Corriere dell'Umbria* del 4 novembre "ripartiamo, tutti, dal dato straordinario che non ci sono vittime, da passate ma recenti ricostruzioni ben eseguite non scartando neppure sperimentati modelli di soccorso che dalle nostre parti hanno esaltato il protagonismo, la voglia di partecipare alla ricostruzione di chi dal terremoto è stato colpito più duramente. Ritorniamo al *modello umbro*".

È un giudizio che si può condividere. Senza enfattizzazioni e senza la pretesa di esportare quanto qui è stato fatto nel dopo '79 e nel dopo '97, possiamo parlare di *modello umbro* come di un modo di agire fondato sul rigore e sulla partecipazione.

Per il resto c'è da augurarsi che il dio Poseidone, l'Ennosigeo dei Greci, lo scuotitore per eccellenza col suo tridente, voglia concedersi e concederci una tregua sufficientemente lunga per ricostruire e consolidare, previa intesa da parte sua, per gli inevitabili sforamenti di bilancio, con la Commissione dell'Unione Europea. Perché queste terre, con le loro inestimabili ricchezze, possano tornare a vivere per i loro abitanti e per tutti noi, di nuovo luoghi di impareggiabili eccellenze, di profonda spiritualità e di intima bellezza.



RICOSTRUIRE DIFENDENDO L'IDENTITÀ

Intervista ad ALDO BONOMI
a cura di M. GABRIELLA MECUCCI



ALDO BONOMI, sociologo italiano, è nato a Sondrio nel 1950. Conseguita la laurea in Sociologia, nel 1984 ha fondato l'istituto di ricerca Consorzio A.A.S.TER. e negli anni ne ha accompagnato la crescita in qualità di direttore. Mantenendo al centro del suo interesse

le dinamiche sociali, antropologiche ed economiche dello sviluppo territoriale, è stato consulente della Presidenza del CNEL (durante il mandato di G. De Rita) e ha scritto per il Corriere della sera (1997-2004); dal 2005 cura la rubrica "Microcosmi" per Il Sole 24 ore e dirige la rivista *Communitas*. È autore di numerose pubblicazioni tra cui "Il capitalismo molecolare" (1997), nonché i recenti "Il Rancore – Alle radici del malessere del Nord" (2009), "Sotto la pelle dello Stato – Rancore, cura, operosità" (2010), "Elogio della depressione (2011, con lo psichiatra E. Borgna) e "Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi" (2013).

CHI È ALDO BONOMI



Quale sarà, dopo i primi tragici momenti, l'impatto del terremoto su quel pezzo di Italia di mezzo che ne è stato colpito? Come ricostruire? Quali le prospettive economiche e come si evolveranno la società e le istituzioni di quelle zone della dorsale appenninica che tocca Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo? Sono tanti gli interrogativi che sorgono sin da ora – quando ancora non è finita l'emergenza – sul futuro. È ormai tempo però di cominciare a girare queste domande a chi guarda i processi con l'occhio lungo dello studioso. Comincia dalla storia delle zone terremotate la conversazione con Aldo Bonomi, sociologo che ha indagato a fondo economia, società e cultura dell'Italia di mezzo.

Professore, cominciamo dunque dalla domanda più immediata qual è l'impatto del sisma nelle zone colpite?

Per rispondere occorre partire dalla storia. Ricordare ad esempio come e dove Le Goff fa nascere la cultura della città. Oggi noi abbiamo un concetto di città stravolto dalla logica delle megalopoli e delle aree metropolitane. Ma il grande medievista francese aveva in mente il passaggio in cui la campagna si fa borgo, e poi il borgo si fa comune e infine signoria. La zona del terremoto è proprio il territorio dei borghi, dei comuni, della formazione della città. Penso a Gubbio, a Norcia, a Perugia, a Urbino. Qui si verifica la transizione da un modello medievale ad un modello rinascimentale. Qui si crea un modello dell'abitare, dello stare insieme, dell'essere comunità. È qui – come ha scritto Robert Putnam – che l'Italia è più Italia. È qui che nascono le virtù civiche di convivenza e di cittadinanza.

Professore, forse l'abbiamo presa da troppo lontano...

No, niente affatto. Nei giorni più difficili del terremoto le parole chiave sono state identità, comunità. Noi dobbiamo capire le radici profonde che spingono tanta gente, pur nella tragedia, a non voler abbandonare il loro territorio di origine. Esistono radici profonde che vanno comprese e analizzate. C'è lì una grande storia, di quei luoghi è stata fornita una grande rappresentazione. Pensi a Piero della Francesca e al suo dipinto che raffigura Cristo risorto. Dietro la sua figura ci sono le colline, le montagne della zona appenninica. Tutto quanto ho

detto sin qui conta parecchio anche su come ricostruire, su quale futuro avranno quelle zone.

D'accordo professore. Lei ha perfettamente ragione la storia è importante, ma non basta. Parliamo ad esempio di economia. Che cosa è peculiare dei territori colpiti? Che cosa occorre preservare e sviluppare?

Venendo a tempi più prossimi e alle questioni economiche. Il terremoto ha colpito un territorio dove è di notevole importanza l'agricoltura e l'allevamento. Questa attività umana ha segnato profondamente il paesaggio, lo ha difeso, l'ha conservato e ha contribuito a creare bellezza. Dal punto di vista industriale quella in questione è zona di piccole e medie aziende e soprattutto è il luogo di nascita dei distretti economici e della cultura distrettuale. Penso alla Merloni di Fabriano e all'azienda di Della Valle che ha già annunciato di voler investire ad Arquata del Tronto, uno dei paesi più danneggiati dal sisma. Questo insieme, fatto di mondo mezzadrile e di imprenditorialità industriale, fece creare a uno studioso come Fuà il termine di metalmezzadro. Accanto al tessuto imprenditoriale ci sono poi i parchi – quello dei Sibillini, quello del Gran Sasso – e i borghi. E cioè il distretto della grande bellezza, come è stato più volte definito.

Professore lei ha ben descritto i territori colpiti dal terremoto, ma vorrei tornare a ciò che ha cambiato l'ultimo sisma e la ricostruzione che ne seguirà?

Il terremoto scava nel territorio e fa emergere tutto ciò che in esso vive. In sostanza squaderna il chi sei. Lo fece con il Friuli e con l'Irpinia, lo sta facendo ora nel cratere e tutt'intorno al cratere. È importante guardare dentro questo scavo e cogliere appieno l'identità profonda perchè da questa non si può prescindere nel rimettere in piedi l'intera zona. Il come era e il dove era – lo slogan che è stato già usato per definire ciò che si intende fare nel ricostruire – è fondamentale per progettare il come sarà.

La zona terremotata questa volta non riguarda solo una regione, ma ben quattro regioni. C'è oggi un commissario unico e ricostruire significherà in qualche modo fare un primo esperimento di Macroregione...

Sì è vero. Il dibattito in corso sulla Macroregione sarà utile a questa ricostruzione. E viceversa. Rimettere in piedi quella zona significherà promuovere un'intensa collaborazione fra Regioni e Comuni per creare un sistema di servizi integrato e una mobilità dolce non fatta cioè solo di grandi vie di comunicazione, ma di reti che colleghino efficacemente i diversi comuni fra loro, e i comuni con le frazioni. Si possono anche accorpare ospedali o presidi sanitari ma devono essere facilmente raggiungibili. Il post terremoto è fatto di due momenti. Il primo è quello dell'emergenza e mi pare che ci si stia muovendo bene. Il secondo è progettare il futuro e questo richiede da una parte una profonda conoscenza della storia e dell'identità dei territori e dall'altra la capacità di incorporare tutta l'innovazione tecnologica possibile. Per quello che riguarda l'abitare, il premier mi sembra averlo ben capito. Quando parla di "Casa Italia" intende un grande investimento sul patrimonio abitativo che dovrà avere le caratteristiche antisismiche più efficaci e più moderne.


L'abitare è molto importante, ma lei ha già accennato ad una più generale ricostruzione del territorio, ha detto che bisogna tener conto della storia di questo, cosa significa in concreto?

Significa tener conto di tutte le caratteristiche di quel territorio: agricoltura, allevamento, gastronomia, distretti, arte, bellezze naturali. Significa guardare in profondità dentro di sé senza però chiudersi in sé. Sapendo che l'identità non sta solo nel soggetto ma nelle relazioni, nei rapporti che stabilisce. Se nel ricostruire useremo questo metodo allora le zone terremotate, colpite da una così grande tragedia, potrebbero diventare un laboratorio per lo sviluppo. Lì si può attuare un modello valido per tutto la zona appenninica, dal Nord al Sud. E questo sarà un nuovo grande contributo che Norcia, Camerino, Preci, Tolentino daranno all'Italia e all'Europa. Questi luoghi potranno esercitare così di nuovo un ruolo estremamente importante, come è accaduto in altri momenti storici.

Oggi, dopo aver contato 300 morti e visto la basilica di San Benedetto distrutta prende lo scoramento. Eppure dal suo discorso spunta una speranza: la tragedia può diventare un'opportunità...

In un certo senso è così. Se lavoreremo con l'obiettivo di valorizzare l'identità e di ricostruire la comunità, sarà così. Ma occorre non lasciare solo nessuno, occorre stabilire uno spirito di collaborazione che coinvolga tutti: dalle istituzioni nazionali a quelle locali, ai sindacati, alle genti e ai suoi modi di associarsi. Mi scusi se insisto, ma bisognerà partire dallo scheletro contadino, che va difeso perchè a sua volta difende il territorio, per arrivare ai borghi, al patrimonio di bellezza dei centri storici, che vanno ricostruiti come e dove sono, al turismo, alle imprese piccole e medie, al made in Italy. E accanto a questa opera di collegamento e di coinvolgimento, bisognerà ritrovare una nuova affascinante narrazione che racconti quei territori. Bisognerà insomma dar vita ad un distretto culturale evoluto. In questo progetto la cultura ha un ruolo centrale. Lo ripeto: dal terremoto può nascere un nuovo modello di sviluppo valido per l'intero Appennino. Capace di suggerire soluzioni ben oltre i confini delle Marche, dell'Umbria e del Lazio.

MACROREGIONE, PRESUPPOSTI E DIFFICOLTÀ

entre gli Umbri – come gli Etruschi, i Piceni, i Sabini, ecc. – sono stati un popolo reale, e tracce di quel popolo esistono ancora almeno a livello linguistico, con il trascorrere dei secoli una regione politico-amministrativa denominata Umbria è sempre risultata essere il frutto di una costruzione artificiale. In un percorso finalizzato alla istituzionalizzazione di regioni di più ampie dimensioni (macro-regioni), la banale constatazione d'apertura si porta dietro un'implicazione semplificativa, ma anche due elementi di notevole complicazione.

Vediamo l'aspetto di semplificazione. Se si tolgono le regioni coincidenti con precisi e chiusi ambiti geografici (un'isola, un territorio reso autonomo da una corolla di catene montuose, un'unità spaziale omogenea per fortissimi caratteri culturali), i confini degli enti politico-amministrativi sono andati progressivamente definendosi su base convenzionale, senza necessariamente tenere conto delle componenti naturalistiche o etniche. Ciò vale per gli Stati – ed un esempio signi-

ficativo è costituito dagli Stati africani creati nel passaggio dal periodo coloniale a quello post-coloniale – e, appunto, per gli enti sub-statali, come le Regioni, le Province ed i Comuni.

Accanto a questa presa di coscienza, che dovrebbe consentire di predisporre in modo “laico” ad affrontare qualsivoglia ipotesi di *polity*, ovvero di ingegneria istituzionale, nel caso degli Umbri emergono immediatamente due condizioni di criticità.

La prima difficoltà riguarda la *vischiosità* di un’esperienza storica che, pur nella sua brevità, ha inciso sull’identità territoriale della popolazione che l’ha condivisa, e che può aver finito col “naturalizzare” l’autopercezione delle ultime generazioni verso un’appartenenza invero fondata solo su paletti politico-amministrativi. Storicamente la vicenda istituzionale dell’attuale Regione Umbria non è molto lunga. Essa è segnata da quattro passaggi, peraltro non allineati con l’esito finale, in poco più di centocinquanta anni di storia. Il primo passaggio si ha con il Decreto Pepoli del 15 dicembre 1860 che, al momento dell’annessione al Regno d’Italia, istituisce, non senza mugugni, la Provincia dell’Umbria¹. Il Commissario generale straordinario, marchese Gioacchino Napoleone Pepoli, unifica in prima battuta le quattro provincie esistenti di Perugia, Spoleto, Orvieto e Rieti, e successivamente provvede a distaccare Visso e ad aggregare Gubbio, secondo la volontà degli eugubini, che avevano preferito non rimanere nelle Marche. Il fatto largamente noto, ma non per questo meno interessante, è che nel periodo immediatamente precedente – dalla dominazione napoleonica all’unificazione nazionale – il termine Umbria era riservato alla sola Delegazione di Spoleto con 3 Distretti (Spoleto, Terni e Nocera con Visso), mentre il Territorio Perugino, con la Delegazione di Perugia, contava 4 Distretti (Perugia, Città di Castello, Foligno e Todi) e Gubbio dipendeva dalla Legazione di Urbino. Per motivi vari, ma essenzialmente riconducibili alla preoccupazione molto reale di perdere ruoli e uffici pubblici di direzione, il Decreto Pepoli suscitò dimostrazioni popolari di protesta a Todi, Spoleto e Rieti.

1. Per la ricostruzione puntuale del processo costitutivo e delle resistenze che l’accompagnarono si veda GIAN BIAGIO FURIOZZI, *La Provincia dell’Umbria dal 1861 al 1870*, Provincia di Perugia, Perugia 1987.

Nel 1861, complessivamente, la nascente Provincia dell'Umbria risultava divisa in sei Circondari ed i Circondari suddivisi in Mandamenti: Circondario di Perugia, con Mandamento di Perugia Settentrionale, Perugia Meridionale, Castiglion del Lago, Magione, Città di Castello, Fratta, Todi, Gubbio; Circondario di Spoleto, con i Mandamenti di Spoleto, Norcia, Montefalco, Trevi, Bevagna, Cascia; Circondario di Rieti, con Poggio Mirteto, Rocca Sinibalda, Rieti, Canemorto, Fara, Magliano (Mandamenti); Circondario di Orvieto (Città della Pieve, Ficulle, Orvieto); Circondario di Terni con Amelia, Terni e Narni ed, infine, l'Intendenza di Foligno che comprendeva i Mandamenti di Assisi, Foligno, Gualdo Tadino, Nocera, Spello.

Il secondo passaggio si ha nel corso degli anni venti del '900, dopo l'avvento del fascismo. La collocazione di Rieti viene ripresa in esame e nel 1923 Rieti e la Sabina entrano a far parte del territorio laziale come circondario della Provincia di Roma. Infine, con Regio Decreto del 2 gennaio 1927, Rieti diviene a tutti gli effetti Provincia autonoma. Contemporaneamente si sviluppa il dibattito sulla configurazione istituzionale del territorio ternano. Una prima volta nel 1921 e poi nel 1923, il Consiglio comunale di Terni presenta la proposta della costituzione di una nuova Provincia. L'iter ha un avvio lento in quanto si temono la reazione avversativa di Spoleto all'unione con Terni e l'opposizione di Perugia rispetto alla separazione di parte del suo territorio. Ma nel corso del 1926 il processo ha una forte accelerazione. Il governo fascista si convince che una seconda Provincia dell'Umbria avrebbe potuto assicurare notevoli vantaggi: in primo luogo, limitando il potere del fin troppo vivace fascismo perugino; in secondo luogo, restituendo un ruolo ai ceti dirigenti ternani, ridimensionati dagli interessi della grande impresa. C'è infine una motivazione di carattere socio-politico: si punta a blandire e ad annacquare la forza dell'elevata componente operaia, sempre suscettibile di forme di sovversivismo e di opposizione al regime.

Così con il Regio Decreto del 2 gennaio 1927 viene ufficialmente istituita la seconda Provincia. Quanto al territorio di riferimento, i Comuni della Valnerina inizialmente richiedono l'aggregazione a Terni, ma successivamente optano per rimanere legati a Spoleto, e quindi restare nella Provincia di Perugia. La Provincia di Terni nasce così con il territorio del soppresso circondario di Orvieto (Allerona, Castelgior-

gio, Castelviscardo, Fabro, Ficulle, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Parrano, Porano, San Venanzo, San Vito in Monte), dal quale furono staccati i Comuni di Città della Pieve, Paciano e Piegara (rimasti nella provincia di Perugia), e dai venticinque Comuni facenti già parte del circondario di Terni (Acquasparta, Alviano, Amelia, Arrone, Attigliano, Baschi, Calvi dell'Umbria, Cesi, Collescipoli, Collestatte, Ferentillo, Giove, Guardea, Lugnano in Teverina, Montecastrilli, Montefranco, Narni, Otricoli, Papigno, Penna in Teverina, Piediluco, Polino, Sangemini, Stroncone, Terni e Torre Orsina). Lo stesso regio decreto del gennaio 1927 ridusse i trentotto Comuni della provincia di Terni a trentuno (oggi risaliti a trentatré), attraverso l'aggregazione dei sette Comuni di Cesi, Collescipoli, Collestatte, Papigno, Piediluco, Stroncone e Torre Orsina al Comune di Terni.

Insomma, con la separazione del circondario di Rieti nel 1923, e la costituzione della Provincia di Terni nel 1927, si giunge ad una ridefinizione della struttura amministrativa destinata a durare fino ad oggi.

Il terzo passaggio dell'attuale sistemazione regionale si ha con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. In essa viene espressamente prevista l'istituzione delle Regioni (Art. 131), distinguendo quelle a statuto speciale (Art. 116) da quelle a statuto ordinario. Mentre le prime però decollano subito, l'avvio delle seconde subisce una brusca frenata anche a causa dell'esito delle elezioni politiche del 1948. Prima di tale appuntamento, la posizione delle principali forze in campo risultava la seguente: la Democrazia Cristiana, erede delle idee autonomistiche della tradizione popolare e sturziana, era a favore dell'immediata attivazione delle Regioni; il Pci, convinto che fosse preferibile introdurre elementi di trasformazione del paese dal centro, era decisamente più cauto. La vittoria della Dc e la sconfitta del Fronte Popolare alle elezioni del 1948 capovolsse le carte in tavola: il partito democristiano assunse un atteggiamento frenante e i comunisti si riscoprirono regionalisti². Rispetto all'attuazione dell'Art. 131 ciò comportò sostanzialmente una paralisi di almeno vent'anni.

Il quarto passaggio – quello dell'effettiva nascita delle Regioni a statuto ordinario, e quindi della Regione Umbria – avviene dunque solo

2. ROBERTO SEGATORI, *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma 2003, pp. 25-38.

nel 1970. È pur vero che nei due decenni precedenti i parlamentari eletti in Umbria avevano portato in Parlamento la questione del debole sviluppo della regione (Micheli, Baldelli, Radi e Malfatti per la Dc; Ingraio, Guidi, Caponi, Maschiella per il Pci; Valori, Anderlini, Cecati per il Psi; Cruciani per l'Msi) e che lo stesso Filippo Micheli, il socialista Fabio Fiorelli e tecnici d'area democristiana come Mario Santi, Costante Benigni e Nicola Fogu avevano dato vita al "Centro regionale del piano di sviluppo economico dell'Umbria", ma l'Ente Regione può finalmente arrivare a darsi uno Statuto e a ricevere le prime deleghe dal governo nazionale solo a partire dal 1970.

La Regione Umbria che conosciamo oggi ha dunque meno di cinquant'anni di vita: molti (e, appunto, *vischiosi*) per chi è nato nel secondo dopoguerra, decisamente pochi, invece, per chi misura la vita delle istituzioni con il metro dei secoli.

Rispetto a questo (momentaneo) punto di arrivo, la riapertura della questione delle macro-regioni introduce un secondo elemento di complicazione, per certi versi speculare ma pesantemente giustapposto ai motivi di vischiosità sviluppatasi negli ultimi cinquant'anni. Possiamo considerare questo elemento come una specie di *apertura del vaso di Pandora*. Ciò dipende dal fatto che, se si va a scavare in profondità, sia in senso storico sia in senso spaziale, il bilancio che emerge delle vicende dell'Umbria è fatto più di divisioni e di separatezze che non di unità e di convergenze. Accenniamo solo didascalicamente ad alcune fasi emblematiche del complesso itinerario storico³.

Prima emersione: alla luce degli scavi archeologici (necropoli presso Terni, della prima età del Ferro; sepolcreti a Colfiorito, Norcia e Todi a partire dal IX-VIII secolo a.C., santuari sul Monte Subasio, a Colfiorito, a Fossato di Vico), è ipotizzabile che i cosiddetti Umbri abbiano fatto la loro comparsa nel II millennio a.C. in una zona compresa tra l'alta e media valle del Tevere fino al mar Adriatico, comprendente anche l'odierna Romagna, delimitata dal Tevere a ovest e dall'Adriatico a

3. Utilizziamo qui come fonti GIUSEPPE MILLI, *L'Umbria. Storia della sua gente e delle sue città*, Provincia di Perugia, Perugia 1975, che tratta delle origini e arriva fino all'annessione al Regno d'Italia, e ROBERTO VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Il Mulino, Bologna 1983, che riguarda un periodo compreso tra il '500 e la metà dell'800.

est. Nel IV secolo, attaccati dai Galli e dagli Etruschi, gli Umbri si ritirano nelle zone montuose del loro territorio. In questo periodo, però, cominciano a consolidarsi le prime realtà socio-economiche ed a nascere i primi nuclei abitativi umbri: Amelia (*Ameria*), Assisi (*Asisium*), Bettona (*Vettona*), Città di Castello (*Tifernum*), Foligno (*Fulkinion*, o *Fulginium*), Gualdo Tadino (*Tadinum*), Gubbio (*Ikuvium*), Narni (*Narnia Nahars*), Nocera Umbra (*Nuceria*), Spoleto (*Spoletium*), Terni (*Interamna Nahars*), Todi (*Tular*). La guerra tra Etruschi ed Umbri per il predominio del territorio resta in ogni caso una costante e ciò facilita l'espansionismo di Roma.

Seconda tappa di rilievo: sotto i romani, l'Umbria corrisponde alla VI *regio* della divisione augustea che comprende, oltre a parte del territorio dell'odierna Umbria, anche l'*Ager Gallicus*, mentre Perugia e il lago Trasimeno sono annesse alla VII *regio*, l'Etruria. Altri territori, invece, compresi tra Senigallia (*Sena Gallica*) e Pesaro (*Pisaurum*), ovvero l'*Ager Gallicus*, fanno parte dell'Umbria augustea (Fig. 1). Con Diocleziano l'Umbria viene unita all'Etruria e la nuova circoscrizione amministrativa mantiene il nome doppio di *Tuscia et Umbria*. Di conseguenza l'*Ager Gallicus* si staccò dall'Umbria e fu annesso al *Picenum*, formando così la circoscrizione detta *Flaminia et Picenum*.



Terza tappa: dopo l'epoca romana il nome Umbria scompare per lungo tempo, probabilmente a causa delle invasioni che ne scompaginano l'assetto territoriale e politico-amministrativo. Durante il dominio longobardo (VI-VIII secolo), il territorio dell'attuale regione torna a dividersi longitudinalmente: l'Umbria in senso stretto tende a coincidere con il Ducato longobardo di Spoleto, mentre Perugia rimane all'interno del cosiddetto "corridoio bizantino", un percorso che metteva in collegamento Roma con Ravenna (Fig. 2).



Quarta tappa: si avvicina ormai il periodo del controllo dello Stato della Chiesa, anche se tra la fine del secolo XI e il principio del XII, si vanno formando in Umbria, come nel resto dell'Italia, potenti Comuni, ossia ordinamenti politici autonomi. I principali di essi sono Perugia, Assisi, Spoleto, Terni, Foligno, Todi, Orvieto, Gubbio e Città di Castello, spesso in lotta tra loro perché appartenenti a opposte fazioni: a titolo d'esempio basti citare la rivalità tra Perugia, guelfa (e quindi a sostegno del papato), e Assisi, ghibellina (a favore del potere imperiale), la cui guerra ebbe termine nel 1321.

Dopo il periodo delle Signorie, si afferma definitivamente il potere papale ed inizia una stagione nella quale, per dirla con Roberto Volpi, "niente è più mutevole e indefinibile dei raggruppamenti territoriali che ne risultano. Sono veramente regioni *introvabili*, sia nei documenti ufficiali, che mal ne determinano estensione e funzioni, sia, a maggior ragione, nella concreta prassi amministrativa"⁴.

4. ROBERTO VOLPI, *Le regioni introvabili*, cit., p. 7.

Ad abbozzare gli inquadramenti territoriali delle città sono storici e umanisti, come Flavio Biondo e Leandro Alberti, che, con livelli diversi di approssimazione, confermano la coincidenza dell'Umbria con il Ducato di Spoleto e la collocazione di Perugia in ambito toscano. Poi, pian piano, Perugia cresce di importanza anche verso sud grazie allo sforzo espansivo della famiglia Baglioni, e alla fine del Cinquecento, nonostante le resistenze di Assisi, Città di Castello e Spoleto, si registra di fatto la costituzione di un territorio provinciale attorno alla città del grifo.

Quinta tappa: quando si afferma la Repubblica Romana (1798-1799), con cui cessa il potere temporale del pontefice, l'Umbria entra a farne parte con una suddivisione dipartimentale: il dipartimento del Trasimeno, con capoluogo Perugia, e il dipartimento del Clitunno, con capoluogo Spoleto. Il resto è storia recente che abbiamo ricostruito in apertura.

La ricerca delle radici e del substrato storico dell'odierna Umbria può riaprire di fatto più problemi di quanti ne risolva. La profonda divisione diagonale tra Etruschi e Umbri, a destra e a sinistra del Tevere, le polarizzazioni centripete di Perugia e del Trasimeno verso la Toscana, di Città di Castello verso la Toscana e la Romagna, di Gubbio e Foligno verso le Marche, di Spoleto, Terni, Orvieto e Todi verso Roma, sono testimoniate in modo inconfutabile dalle tracce linguistiche tuttora chiaramente percepibili e dai ricorrenti scambi umani e faccendieri.

Non a caso, dagli anni settanta del '900 in poi, i più rappresentativi e attrezzati leader politici dell'Umbria (Raffaele Rossi del Pci e Sergio Angelini della Dc, Fabio Fiorelli del Psi e Massimo Arcamone del Pri, solo per citarne alcuni) si posero il problema di come trasformare una terra di cento campanili l'un contro l'altro armato (Terni contro Perugia, Spoleto contro Foligno, Umbertide a giocare ai due cantoni tra Perugia e Città di Castello, Gualdo Tadino contro Gubbio, Assisi indifferente a tutti) in una *città-regione*, che raggiungesse, più che riscoprire, la coesione e il senso di appartenenza ad un'unica comunità.

Operazione riuscita? Occorre francamente dire che resta più di un dubbio. Il che significa che portare l'attuale popolazione umbra a marciare compatta verso un'unitaria destinazione macro-regionale rimane un'impresa di grande difficoltà, e che probabilmente non esiste una sola

soluzione in grado di accontentare le esigenze dei Comuni ricompresi nell'attuale ente politico-amministrativo. Del resto è chiaro a tutti che, ferme restando le Regioni a statuto speciale, per quanto riguarda le Regioni più piccole non dovrebbe costituire un problema la collocazione della Liguria nella macroregione nord-occidentale costruita intorno al Piemonte o il riaccorpamento del Molise con l'Abruzzo. I dubbi investono invece le altre due Regioni minime: la Basilicata sollecitata (e divisa) nel guardare al tempo stesso ad est (Bari) e ad ovest (Napoli), e appunto l'Umbria, con i suoi cento campanili che guardano in tre o quattro direzioni diverse.

2. La prospettiva e la questione del perno

A questo punto verrebbe da dire che forse, tutto sommato, sarebbe stato preferibile abolire le Regioni e conservare le Province. Nei ripetuti sondaggi effettuati in passato presso le popolazioni interessate, l'identificazione con le Province ha spesso superato quella con le Regioni⁵. E ciò avrebbe sicuramente creato meno problemi per perugini e ternani.

Tale obiezione ha però fatto il suo tempo per una ragione formale ed una sostanziale. Quella formale attiene al fatto che, in previsione della loro abolizione definitiva con legge costituzionale, con la Legge Delrio le Province sono state private di organi politici eletti direttamente dal popolo e svuotate di gran parte delle loro funzioni. La ragione sostanziale è che l'Unione europea, quando persegue i suoi obiettivi di sviluppo economico e di coesione sociale, più che gli Stati, privilegia proprio le Regioni (ovvero i Länder o le Comunidades Autonomas) come interlocutrici e destinatarie dei propri fondi strutturali.

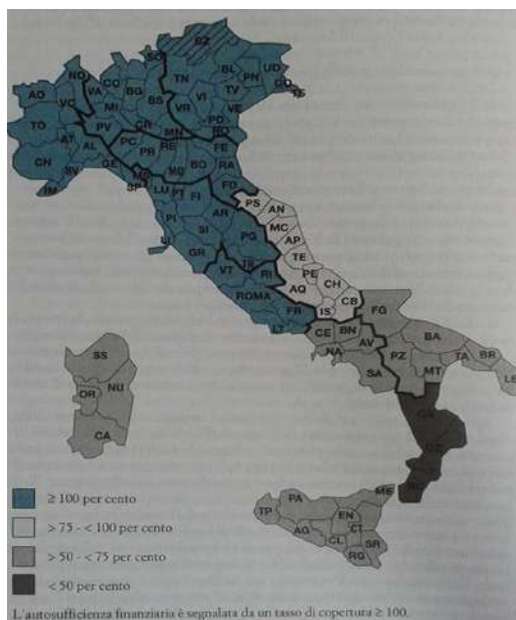
L'attenzione sulle Regioni – ed ormai, per comune sentire, su Regioni con massa critica di popolazione e di risorse piuttosto ampia – torna dunque a farsi centrale. Ed è da qui che parte l'esercizio dialettico sul destino dell'Umbria.

Mettendo ordine nella panoramica delle ipotesi di accorpamento che addirittura dalla fine degli anni ottanta del '900 hanno riguardato

5. Cfr. ROBERTO SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, «Istituzioni del Federalismo», nn. 5-6, (2010), pp. 435-467.

le Regioni minori, è possibile distinguere tra progetti formulati in una prospettiva nazionale (con un'ottica dall'alto e di livello generale) e tra progetti che, per l'appartenenza geografica dei proponenti, suscitano maggiore attenzione per le sorti l'Italia centrale.

Nella prima prospettiva si può iscrivere senz'altro l'ipotesi della Fondazione Agnelli. A partire dal 1992 la Fondazione promuove un programma di ricerca dal titolo *Geografia e istituzioni della nuova Italia* con l'intento di elaborare le basi di una possibile riforma dello Stato in senso federale. L'idea di una redistribuzione delle responsabilità e delle competenze tra gli Enti Pubblici (Stato, Regioni, Comuni) era collegata al perseguimento di alcuni obiettivi fondamentali: un rinnovamento della politica, per determinare un nuovo rapporto tra cittadini, rappresentanza politica ed istituzioni; una maggiore efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione, con meno sprechi e servizi migliori; il risanamento della finanza pubblica; una maggiore competitività del sistema Italia; una maggiore autonomia dei livelli di governo; la riduzione degli squilibri fra Mezzogiorno e resto del paese. L'enfasi data all'ipotesi di un federalismo autentico, ispirato cioè ai principi dell'autonomia responsabile e della sussidiarietà solidale, veniva correlata con l'adozione dei criteri dell'autosufficienza finanziaria e dell'eventuale sostegno di livello superiore ai progetti di riequilibrio socio-economico (sussidiarietà verticale). All'esito della ricerca⁶, la Fondazione propone un'Italia suddivisa in dodici Regioni (Fig 3),



6. Le conclusioni sono riportate in MARCELLO PACINI, *Scelta federale e unità nazionale*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1994 e in MARCELLO PACINI, *Un federalismo dei valori*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1996.

prevedendo di ridurre le aree in carenza di autosufficienza finanziaria e di accorpare le regioni più piccole in modo da assegnare le funzioni a territori con un'adeguata dimensione di scala. Il progetto accorpava perciò le attuali Regioni, senza scorporare le Province in modo da rispettare i perimetri regionali. Nella riduzione da venti a dodici Regioni, scompaiono le otto Regioni di taglia inferiore a un milione e mezzo di abitanti (Marche, Umbria, Abruzzo, Friuli, Trentino, Basilicata, Molise, Valle d'Aosta) e la Liguria, che si trova al di sopra di questo livello ma presenta problemi di altra entità.

Non si escludeva peraltro una seconda ipotesi in cui restavano sempre dodici Regioni, ma, considerando i reticoli urbani e i sistemi delle infrastrutture di comunicazione, si divideva l'Umbria accorpando Perugia alla Toscana e Terni al Lazio, e la Basilicata assegnando Potenza alla Campania e Matera alla Puglia (Fig. 4).



Sulla scia della proposta della Fondazione Agnelli si animava il dibattito politico che vedeva l'intervento di autorevoli intellettuali e la presentazione di diversi disegni di legge.

Al Congresso della Lega Lombarda di Assago del 1993, Gianfranco Miglio presentava un progetto di riforma federale dello Stato, prospettando un'Italia divisa in tre macroregioni o cantoni: Nord o *Padania*, Centro o *Etruria*, Sud o *Mediterranea*, oltre alle cinque Regioni a statuto speciale. Fin dalla XIII legislatura (maggio 1996 – maggio 2001) cominciano quindi ad entrare nell'agenda parlamentare disegni di legge costituzionale sulle macroregioni (tre solo in quella legislatura).

Da allora, gli orientamenti di fondo restano principalmente due (con qualche eccezione): il modello della Fondazione Agnelli e il modello di Miglio. Nella XVI legislatura (aprile 2008 – marzo 2013) è infatti presentato il disegno di legge d'iniziativa del senatore Maurizio Fistarol

che ripropone lo schema della Fondazione con la riduzione di venti Regioni a dodici, nonché l'abrogazione degli statuti speciali nella "convincione che la tutela delle specialità culturali non possa più reggersi su «speciali» trattamenti finanziari e fiscali". Nella medesima legislatura il senatore Elio Massimo Palmizio, ai fini della riduzione della spesa pubblica e dell'efficientamento dell'apparato amministrativo, propone a sua volta un disegno di legge per l'accorpamento delle Regioni e l'abrogazione degli statuti speciali, che si traduce in un'Italia divisa in tre macroregioni: la prima costituita da Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, con 23.376.208 abitanti e 97.796 Km² di superficie; la seconda costituita da Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Sardegna con 18.069.625 abitanti e 104.993 Km² di superficie; la terza costituita da Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, con 19.236.297 abitanti e 98.929 Km² di superficie (Fig. 5).



Un'idea intermedia è quella avanzata il 22 gennaio 2015 da Forza Italia tramite alcuni emendamenti al ddl di riforma costituzionale di iniziativa governativa di cui al referendum del 4 dicembre 2016. La proposta prevede di portare la popolazione minima di ogni regione a 10 milioni di abitanti e di introdurre una norma transitoria che consenta con legge ordinaria, su iniziativa dei Consigli Regionali, o, in mancanza, su iniziativa del Governo (sentite le Regioni) l'aggregazione in macroregioni, sottoponendo in ogni caso la decisione a referendum confermativo da parte della maggioranza dei votanti.

In tal senso Forza Italia presenta diverse ipotesi di macroregioni, tra cui quella che prevede la possibilità di ridurne il numero a cinque: 1) Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia; 2) Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Emilia Romagna; 3) Toscana, Umbria,

Marche e Lazio; 4) Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, e Calabria; 5) Sicilia e Sardegna (Fig. 6).

Non mancano neppure proposte in controtendenza rispetto alle ipotesi riduzioniste, come quella della Società Geografica Italiana, che è stata tradotta in disegno di legge costituzionale presentato il 15 gennaio 2014 dai deputati Edmondo Cirielli e Giorgia Meloni, in cui, in sostituzione delle attuali Province e degli attuali confini regionali, si prospettano addirittura 36 nuove Regioni (Fig. 7).



Queste sono dunque le ipotesi avanzate con uno sguardo dall'alto o generale. Più mirate sono invece le recenti proposte che, per l'appartenenza territoriale dei proponenti, inducono inevitabilmente a prestare attenzione alle soluzioni adottate per l'Italia centrale.

Alludiamo, da un lato al disegno di legge dei parlamentari Roberto Morassut e Raffaele Ranucci, annunciato pubblicamente il 16 dicembre 2014 (e ripreso nell'aprile 2016). Secondo i romani Morassut e Ranucci, le Regioni andrebbero così articolate (modello stile Fondazione Agnelli): 1. Regione Alpina (Valle D'Aosta, Piemonte Liguria); 2. Regione Lombardia; 3. Regione Triveneto (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige); 4. Regione Emilia Romagna (Emilia Romagna + Provincia Pesaro); 5. Regione Adriatica (Abruzzo + Province Macerata, Ancona, Rieti, Ascoli, Isernia); 6. Regione Appenninica (Toscana, Umbria + Provincia Viterbo); 7. Regione Sardegna; 8; Regione di Roma (Capitale Roma + Provincia di Roma); 9. Regione Tirrenica (Campania + Province Latina, Frosinone); 10. Re-

gione Sicilia; 11. Regione del Ponente (Calabria + Provincia Potenza); 12. Regione del Levante (Puglia + Province Matera e Campobasso) (Fig. 8).



Contro tale ipotesi, si è schierato nell'ottobre 2014 il sindaco di Pesaro, Matteo Ricci, con la proposta alternativa di unire Marche ed Umbria.

Mano a mano che il dibattito si intensifica, emergono con sempre maggiore evidenza le due coordinate che fin qui lo hanno caratterizzato e lo caratterizzano: a) il prevalere di una logica *top-down*, per cui il destino politico-amministrativo delle future Regioni sembra doversi ricondurre a decisioni prese al centro e, spesso, “a tavolino”; b) il manifestarsi di dispute (come nel caso di Ricci vs. Morassut e Ranucci) in cui il criterio di ottimizzazione diviene quello della centralità di un territorio (o di un capoluogo) rispetto agli altri.

A questo punto l'unica via di uscita potrebbe consistere nell'affrontare in maniera diversa la *questione del perno* intorno a cui fare ruotare i vari ragionamenti. In particolare ciò dovrebbe significare per l'Umbria la necessità di intervenire sulla prima coordinata (a), promuovendo un discorso sulle ipotesi di aggregazione macro-regionale secondo una logica *bottom-up*, e di declinare la seconda coordinata (b) facendo perno, per quanto possibile, sulle esigenze socio-economiche e politico-amministrative del proprio attuale territorio.

3. La metodologia di lavoro

Rientrano probabilmente nella prospettiva di mantenere l'Umbria nel cuore del discorso progettuale e non ai margini, i contatti avviati dalla presidente pro-tempore della giunta regionale dell'Umbria, Catiuscia Marini, con i presidenti delle giunte regionali della Toscana e delle Marche. Un'analoga esigenza deve aver avvertito la presidente pro-tempore del consiglio regionale dell'Umbria, Donatella Porzi, nell'invitare a un confronto i suoi omologhi di Toscana e Marche. Si è trattato e si tratta di incontri indubbiamente utili, ma è bene sottolineare subito che essi hanno un carattere ancora parziale e, in un certo senso, riduttivo. La positività di tale verifiche sta nel fatto che con esse si cerca di anticipare la possibilità dell'introduzione di soluzioni verticistiche di livello romano, inevitabilmente sovra-ordinate rispetto alla volontà delle popolazioni dei territori interessati. Ma anche questa procedura "di medio livello", che mette al centro del processo decisionale i vertici della classe politica delle tre Regioni, presenta i suoi rischi. Non è infatti la prima volta che – come si è visto nel caso della definizione degli ambiti territoriali delle comunità montane – i presidenti e le maggioranze assembleari regionali (specie se, come in questa occasione, politicamente dello stesso colore) ritagliano i confini dei nuovi assetti geografici sulla base della convenienza delle rispettive parti politiche. Per non parlare poi delle pulsioni di questo o quel consigliere regionale che, a un livello questa volta personale, potrebbe essere indotto ad esprimere i suoi orientamenti circa il riassetto macro-regionale sulla base della mera considerazione dei vantaggi e degli svantaggi per sé deducibili dal ridisegno dei collegi elettorali.

Senza dunque pensare che l'attuale classe politica regionale sia scavalcabile, è però da ritenere che sia preventivamente opportuno avviare un percorso di *istruttoria pubblica* da condurre in due step. Il livello territoriale a cui ricondurre tale istruttoria potrebbe coincidere con i Comuni umbri maggiori da intendere anche come capifila dei Comuni minori circostanti. Un riferimento potrebbe essere costituito dagli ATI previsti dalla legge regionale 9 luglio 2007, n. 23, ancorché soppressi con la legge regionale 17 maggio 2013, n. 11 (l'AURI, ovvero l'unica Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico dovrebbe sostituirli definitivamente entro il dicembre 2016, lasciando però ai Comuni associati le competenze in materie diverse dai rifiuti e dall'acqua). Si tratterebbe dunque di promuovere un dibattito sul futuro dell'Umbria in almeno quattro aree: ex ATI 1 (Città di Castello, Gubbio e Comuni limitrofi), ex ATI 2 (Perugia, Trasimeno, Assisi), ex ATI 3 (Foligno, Spoleto e Valnerina), ex ATI 4 (Terni, Narni, Orvieto).

In ognuna di queste aree l'*istruttoria pubblica* dovrebbe avvenire, come anticipato, in due tappe. La prima dovrebbe essere costituita da un *Forum delle associazioni e delle istituzioni più rappresentative della società civile*, in cui ogni soggetto dovrebbe fornire una testimonianza sulle *reti interregionali* in cui è significativamente coinvolto, e quindi sulle proprie *aspettative nei confronti di un riordino macro-regionale*. Ci riferiamo qui ad almeno tre classi di soggetti. La prima include le rappresentanze categoriali attive nella sfera economica ed occupazionale, quali Confindustria, Confapi, Apmi, Cna, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Lega Coop, Confcooperative, nonché Cgil, Cisl e Uil. La seconda dovrebbe prevedere la presenza delle principali associazioni e fondazioni del Terzo Settore, nonché le specifiche istituzioni del mondo della cultura (a partire dalle Università), dell'arte e dello spettacolo. La terza dovrebbe fare riferimento al mondo religioso: le diocesi della Chiesa cattolica e le organizzazioni di altre confessioni o religioni.

Le testimonianze e le indicazioni manifestate nei *Forum* dovrebbero venire raccolte in *Report*, quale sintesi degli orientamenti della società civile sulle varie ipotesi di riagggregazione macro-regionale.

Il secondo step dovrebbe essere rappresentato dal dibattito e dai pronunciamenti dei diversi Consigli comunali, da svolgersi preferibilmente a partire dai *Report* dei *Forum delle associazioni*.

È bene chiarire subito che, a fronte del grandissimo pregio del processo partecipativo attivato che farebbe venire meno ogni riserva sulle configurazioni future adottate, non è detto che i diversi soggetti e i diversi territori arrivino a prospettare una soluzione comune. Potrebbero cioè emergere almeno tre ipotesi: la prima di ricollocamento di tutto il territorio in una macroregione che assommi le attuali Toscana, Umbria e Marche (TUM); la seconda di divisione diagonale e trasversale con Perugia, il Trasimeno e Città di Castello associate alla Toscana, l'asse Gubbio, Gualdo Tadino, Foligno, Spoleto e Valnerina unite alle Marche, Terni, Narni e Orvieto accorpate con il Lazio; la terza come esito di un'operazione di ritaglio e cucitura di province e città appartenenti oggi a Regioni diverse, come da abbozzo di Fig. 9.

Tranne forse nel caso dell'ultima ipotesi, in cui ovviamente occorrerebbe *fare i conti con la volontà delle popolazioni delle province attualmente non umbre*, le altre due ipotesi appaiono simbolicamente e materialmente costose e lasciano intuire pratiche di dolorose lacerazioni.

Nel caso della divisione centripeta del territorio dell'attuale Umbria in almeno tre pezzi (a nord verso la Toscana, ad est verso le Marche, a sud verso il Lazio) ci si scontrerebbe con la *vischiosità di un'appartenenza regionale* ampiamente sperimentata – sia pure con forti attriti campanilistici – nell'ultimo secolo, e sicuramente fatta propria dalle generazioni nate dopo il secondo conflitto mondiale.

Nel caso della prima ipotesi – l'aggregazione più semplice in una macroregione dall'acronimo TUM – il problema maggiore sarebbe costituito dalla *scelta del capoluogo*. Per storia e prestigio nazionale è indubbio che tra Firenze, Perugia e Ancona, la scelta non potrebbe che cadere su Firenze. Ma è altrettanto indubbio che la collocazione geografica nord-occidentale del capoluogo toscano, combinandosi con una architettura istituzionale che sta pervenendo all'abolizione delle Province, farebbe sentire decisamente periferici e marginali i territori



di gran parte dell'Umbria e delle Marche attuali. Ci sarebbe quindi da prendere in considerazione la possibilità che sia Perugia – per motivi di centralità spaziale – a diventare il capoluogo di TUM. La città è indubbiamente antica, culturalmente aristocratica e ricca di palazzi e monumenti di grande rilievo artistico. Il vero grande limite di Perugia è però costituito dalla sua precaria infrastrutturazione viaria e ferroviaria: la città del grifo non è infatti facilmente accessibile, né favorisce la mobilità interna. Ciò è evidente già oggi nel suo ruolo di capoluogo della piccola Umbria, e lo sarebbe ancora di più almeno per le necessità che le deriverebbero dal diventare la capitale di una Regione ben più ampia. Resterebbe Ancona, ma anche qui è facile ritrovare in alto grado sia i limiti attribuiti a Firenze (l'eccentricità della collocazione territoriale rispetto a TUM), sia quelli segnalati per Perugia (la scomodissima accessibilità al suo centro storico).

Ovviamente si potrebbero ipotizzare molte altre soluzioni – per centralità, accessibilità, funzionalità e prestigio – circa l'individuazione del capoluogo della macroregione, ma ciò non toglie che anche questo sia un motivo (e non sicuramente l'ultimo) che ci ha indotto a considerare l'oggetto di questa riflessione come una questione molto complicata.

MACROREGIONE: RICOMINCIO DA TRE?

Macroregione, per dire: una Regione più grande, che sia estesa più di ciascuna di quelle che ne costituiscono la base di partenza. Grande, nel caso che qui interessa, quanto le Marche, la Toscana e l'Umbria messe insieme. Costruita per aggregazione di altre regioni o per ricombinazione di unità più piccole quali le Province o i Sistemi locali del lavoro. Insomma, per consolidamento, verrebbe da dire, di alcuni centri di costo al fine di ottenere guadagni ovvero risparmi di spesa come conseguenza della eliminazione di doppioni di enti e dei loro cloni. Tuttavia il criterio di riconoscimento della dimensione appropriata potrebbe anche essere diverso: quello dell'omogeneità delle vocazioni produttive, ad esempio, come nel caso delle regioni agrarie. Oppure quello della funzionalità strategica: paludi da prosciugare, barriere difensive da apprestare, eccetera.

Talmente assillante è oggi l'appello alle finalità sostanzialmente finanziarie da perdere di vista l'assenza di qualsiasi tipo di riferimenti alla possibilità di affiancare alla legittima istanza della sostenibilità dei bilanci locali una logica geografico-naturale e persino quella geografi-

co-statistica, quale fu ripresa e alla fine accolta nei dibattiti in sede di Assemblea Costituente. Vale per quasi tutti coloro che si sono avvicinati al problema del riordino istituzionale il ricordo del fatto che le “regioni” entrarono nella cultura amministrativa italiana come termine alternativo, prima, e poi del tutto sinonimo e sostitutivo, dei fino ad allora in vigore “compartimenti statistici”¹.

Come ha scritto un eminente geografo italiano, Lucio Gambi²,

Con la Costituzione del 1948 le regioni non sono state disegnate ex novo in base ad una analisi delle reali situazioni del dopoguerra. Sono state chiamate «regioni» delle ripartizioni territoriali di valore non giuridico, che già esistevano dal 1864 col nome di «compartimenti»: erano destinate cioè ad inquadrare territorialmente le elaborazioni e i risultati delle inchieste e delle rilevazioni statistiche nazionali.

Ma neanche questi «compartimenti» potevano fregiarsi di una nascita ex novo, perché in realtà erano stati per lo più costituiti con l’aggruppamento di un certo numero di province fra loro finitime, che prima dell’unificazione nazionale avevano fatto parte del medesimo Stato, e in quest’ultimo avevano ricoperto insieme uno spazio che nei secoli della romanità imperiale o in epoca comunale aveva ricevuto un nome regionale.

I «compartimenti» del 1864 risultano quindi da uno sforzo di identificazione di quelle vecchissime regioni, la cui fama era stata ribadita e divulgata nel rinascimento da una rigogliosa tradizione di studi. Però è irrefutabile che le identificazioni regionali da cui erano nati i «compartimenti» statistici del 1864, in molte zone della penisola non avevano più alcuna presa nel 1948 quando la nuova costituzione entrò in fun-

1. FABIO LANDO, *Le Regioni da Piero Maestri alla Costituzione*, in CALOGERO MUSCARÀ, GUGLIELMO SCARAMELLINI E ITALO TALIA (a cura di), *Tante Italie. Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. I: modi e nodi della nuova geografia*, Franco Angeli, Milano, 2011, pp. 13-40.

2. LUCIO GAMBI, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in LUCIO GAMBI E FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, 1995, pp. 23-34.

zione³. E da quest'ultima data ad oggi il valore di quella ripartizione si è rivelato via via anche più insoddisfacente e vulnerabile.

Alla base dell'intera faccenda c'è, dunque, un vero e proprio peccato d'origine⁴.

Comunque l'identikit della Macroregione che scaturirebbe dall'aggregazione meccanica di Marche, Toscana e Umbria, come la si sta sperimentando di recente, sarebbe di tutto rispetto. Supponendo che sia la somma esatta delle tre componenti essa ingloberebbe (si veda la tabella che segue) oltre 6 milioni di abitanti (10,2% della popolazione italiana) con quasi tre milioni di occupati (10,8%) e un po' meno di trecentomila disoccupati (pari all'8,8% delle persone con più di 14 anni che cercano lavoro nel nostro Paese). La struttura produttiva si aggiusterà intorno alle attuali 600 mila imprese attive (12%).

Il valore aggiunto generato, pari a 152 miliardi di euro nel 2014 (di cui quasi 27 mila ad opera della manifattura) corrisponde al 10% del totale nazionale, e il volume di esportazioni (manifatturiere) è pari a 48 miliardi di euro ovvero al 12% delle esportazioni totali italiane.

3. È anche condivisibile, tuttavia, l'idea che quella soluzione potesse presentare delle imprecisioni anche agli occhi degli stessi Costituenti regionalisti. Essa appariva, di massima, armonica con l'intento di fare riferimento alle "regioni storiche" e aveva il pregio di stabilire con certezza i confini regionali, consentendo di ancorarsi, come ebbe ad osservare Francesco Compagna, ad un "criterio stabile e sicuro": e in effetti appariva a quello studioso «che, tutto sommato, fu un bene che i Costituenti non abbiano deciso di procedere ad una revisione dei compartimenti statistici», altrimenti «avremmo avuto probabilmente regioni più numerose e più piccole», insomma ci si sarebbe trovati a fare i conti con una eccessiva frammentazione territoriale (FRANCESCO CAMPAGNA, *L'Europa delle regioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1968, pp. 92-94). "Il Costituente, insomma, fece le sue scelte assumendo che le 'regioni storiche' fossero realtà territoriali preesistenti – se non sempre vere almeno verosimili – e che i compartimenti statistici consentissero di fissarne i confini. Questa valutazione era il presupposto necessario dell'idea di costituire regioni come enti politici e con poteri legislativi. Altrimenti che senso avrebbe avuto un impianto istituzionale così impegnativo se le regioni – come territori e come comunità insediate in tali territori – non avessero avuto un fondamento reale, almeno credibile?" (CARLO DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, «Rivista Telematica dell'Issirfa» – Studi e interventi, CNR, settembre 2012).

4. Sulle radici storiche del peccato si rinvia al contributo di Roberto Volpi, p. ...

	1995	Ultimo anno disponibile*	Var. %	Incidenza (%) su totale nazionale	
				1995	Ultimo anno disponibile *
Popolazione residente <i>n° ab.</i>	5.754.188	6.179.331	7,4	10,1	10,2
Valore aggiunto (totale) <i>mln. € a prezzi corr.</i>	91.955,6	152.038,2	65,3	10,3	10,5
Valore aggiunto manifattura <i>mln. € a prezzi corr.</i>	22.372,2	26.755,4	19,6	12,0	12,1
Occupati (totale) <i>mgl.</i>	2.334,9	2.633,2	12,8	10,7	10,8
Occupati manifattura <i>mgl.</i>	620,9	522,1	-15,9	13,4	13,3
Disoccupati (totale) <i>mgl.</i>	182,5	268,3	47,0	7,2	8,8
Esportazioni manifattura <i>mln. €</i>	22.898,1	47.773,9	108,6	12,0	12,0
Numero di imprese (totale)	437.744	590.055	34,8	12,2	11,5
Numero di imprese (manifattura)	94.786	74.415	-21,5	14,8	14,9

Tab. 1. Numeri della Macroregione derivante dalla fusione di Marche, Toscana e Umbria. Fonte: ns. elab. su dati Istat e Movimprese.

* 2015 per la popolazione residente, le esportazioni manifatturiere e il numero di imprese (totale e nella manifattura); 2014 per il valore aggiunto e il numero degli occupati in totale; 2013 per il valore aggiunto e il numero di occupati manifatturieri.

Che alcune voci di spesa vadano a dissolversi è certo. Che il totale delle spese si riduca sarà da vedere. Non è nemmeno detto che le risorse si sposteranno dalla parte corrente al conto capitale. Si tratterà infatti di vedere se l'aggregazione di enti simili non comporterà aggravii di costi per l'ampliamento della scala operativa delle funzioni centralizzate e se i risparmi eventualmente conseguiti non alimenteranno tentazioni di varcare i confini dell'esistente per esplorare la possibilità di mantenere le spese correnti anche se per nuovi compiti di pubblica utilità.

La proposta di Macroregione viene cavalcata, per ora, dalla volontà delle principali cariche delle tre amministrazioni regionali (Presidenti dei consigli o delle giunte e loro delegati) col corollario di qualche segretario di partito o di sindacato e di (ancora) poche personalità dei mondi della cultura, dell'economia⁵ o del sociale.

Solo per le Marche si ha notizia di un sondaggio demoscopico condotto da Sigma Consulting per conto di una accreditata agenzia giornalistica. Il campione, formato da 1.000 cittadini marchigiani, si è espresso a maggioranza (57%) per l'ipotesi di una semplificazione del numero delle regioni. Per il 54% degli intervistati la soluzione più gradita sarebbe quella di una aggregazione tra Marche, Toscana e Umbria, mentre solo per il 22% sarebbe preferibile proiettare le Marche verso il Sud, a costituire una regione più grande, individuata come "adriatica", insieme ad Abruzzo e Molise⁶.

Fin qui qualche numero e, in apertura, un breve ancorché illuminante richiamo per fissare le coordinate principali dell'iniziativa che si sta dispiegando in un clima apparentemente distratto.

Si tratta ora di capire se e fino a che punto potrebbero porsi delle soluzioni alternative. Preliminarmente, tuttavia, può essere opportuno integrare la citazione precedente ricordando alcuni *ballon d'essai* lanciati in tempi meno sospetti: quando si discuteva non solo di soldoni e di incarichi ma anche di autonomia, responsabilità, elettorato giudicante, ecc., insomma di federalismo.

5. Il massimo che si è potuto fare, in Umbria, sembra sia stata l'unificazione degli apparati amministrativi di due importanti associazioni di datori di lavoro (Confindustria e CNA). Nel resto del Paese sono invece già visibili alcuni fermenti sovra-regionali. Al nord, ad esempio, si ha notizia di intese operative tra le 28 Camere di Commercio della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia-Romagna per la messa in comune di vari servizi funzionali. A livello culturale si segnalano una tavola rotonda organizzata da Federmanager e alcune iniziative promosse per lo più da sindacati dei lavoratori, *in primis* la CGIL, su cui si tornerà più avanti nel testo.

6. Come forse ci si potrebbe attendere a priori sono le due province meridionali delle Marche, Ascoli Piceno e Fermo, quelle dove la proposta di una regione adriatica riceve un relativamente più alto numero di consensi (cfr. <http://www.dire.it/22-04-2016/50150-macroregioni-un-marchigiano-su-2-vuole-quella-centro-con-toscana-e-umbria/>).

I primi esercizi di ricomposizione

Le prime tessere territoriali ricomposte come in un caleidoscopio a grandezza naturale sono state quelle progettate all'interno di una iniziativa, certamente singolare e in parte inquietante⁷ presa, nel 1989, dal Club 1001, una associazione che raccoglieva il consenso e l'adesione di personaggi oltremisura eccellenti su scala mondiale. Il Club, presieduto da Filippo d'Edimburgo, aveva affidato, infatti, a uno dei suoi membri, il magnate olandese Alfred H. Heineken, titolare dell'omonimo marchio di birre, il compito di realizzare lo "studio di fattibilità" di un progetto di smembramento degli Stati nazionali europei.

Heineken compilò lo studio e lo pubblicò in forma riservata⁸.

Lo studio suddivideva l'Europa in 75 mini-Stati, secondo criteri demografici: salvo qualche eccezione, ogni Stato non superava i 5 milioni di abitanti. Secondo lo studio di Heineken, l'Italia era da dividere in otto staterelli (Macroregioni): il Piemonte (formato da Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria); la Lombardia; il Veneto (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino – Alto Adige); la Toscana (Emilia-Romagna e Toscana); l'Umbria (Umbria, Marche, Abruzzo e Lazio); la Puglia (Molise, Puglia e Basilicata); Napoli (Campania e Calabria) e la Sicilia (Sicilia e Sardegna). A cinque anni di distanza, il progetto in questione veniva recepito nella sostanza da un progetto del leghista Speroni che nel 1995 era ministro delle Riforme istituzionali. Le differenze tra i due erano minime: il progetto Speroni aggiungeva un nono Stato, formato dalla capitale (dunque, nel nuovo linguaggio: una città/regione metropolitana).

7. Il brivido scaturisce dal prendere nota che già una trentina di anni fa poteva succedere che un gruppo internazionale di autorevoli personaggi dell'economia e della politica si riunisse in separata sede e disegnasse del tutto autonomamente una sorta di nuova partizione (una spartizione?) del campo europeo e, nello specifico, di quello italiano.

8. Il disegno di nuova ripartizione regionale del territorio europeo apparve in un opuscolo del 1992 intitolato *The United States of Europe, A Eurotopia?* pubblicato, come si evince dal titolo per sollecitare la costruzione di uno stato federalista europeo in cui i troppo grandi Paesi del vecchio continente avrebbero dovuto dissolversi in Stati di minore dimensione e più omogenei sotto il profilo etnico e linguistico.

All'epoca, dunque, il terreno era pronto per far germogliare la proposta che è ancora oggi di riferimento: quella predisposta dalla Fondazione Agnelli.

La proposta risale ai primi anni Novanta⁹ anche se, in effetti, già dal 1991 la Fondazione Agnelli veniva dedicando alla riforma in senso federale dello Stato e della Pubblica Amministrazione studi e riflessioni che hanno poi trovato momenti di sintesi in proposte di percorsi da seguire¹⁰.

Dai lavori promossi e/o patrocinati dalla Fondazione scaturiva, come noto, un progetto di riforma dello Stato in senso federale che si fondava essenzialmente su tre pilastri:

- 1) il primo pilastro: una revisione della seconda parte della Costituzione finalizzata a:
 - * definire un impianto federale ispirato ai principi della responsabilità, della trasparenza, della solidarietà e della sussidiarietà;
 - * configurare l'istituto regionale come base portante della riforma, con tuttavia ampi margini di autonomia per gli enti locali, in particolare, comuni e aree metropolitane;
 - * introdurre un Senato delle Regioni;
- 2) secondo pilastro: un sistema di federalismo fiscale fondato:
 - * sull'autonomia impositiva delle regioni;
 - * sulla conseguente introduzione di una serie di tributi regionali;
 - * su trasparenti meccanismi di solidarietà fra i territori;
 - * sulla consistente riduzione dei trasferimenti statali;
- 3) infine, come terzo pilastro, il progressivo ridisegno delle Regioni (e anche dei Comuni) per evitare i rischi insiti nella dimensione sociodemografica troppo piccola di molte realtà di governo locale.

9. Cfr. FONDAZIONE AGNELLI, *Nuove regioni e riforma dello Stato. Geografia e istituzioni della nuova Italia*, «XXI secolo», 1993, a. 5, n.1. Torino. Poco prima, peraltro, era stato pubblicato il volume in cui il professor Miglio formalizzava la sua proposta di un'Italia ripartita in tre repubbliche: del Nord, dell'Etruria e del Sud (si veda: GIANFRANCO MIGLIO, *Come cambiare. Le mie riforme*, 1992, Milano, Mondadori editore, pp. 113.

10. Quel programma fu poi integrato da un ulteriore tassello, una ricerca dal titolo "Governare con il Federalismo" che metteva a confronto i meccanismi di formazione delle politiche pubbliche in sei Paesi sviluppati.

Diventata nota come la proposta dell'“Italia in dodici regioni” la costruzione della Fondazione Agnelli è quella che ha suscitato, tra tante, la maggiore risonanza, anche se in realtà non costituiva che uno degli aspetti di una riflessione assai più articolata.

Tra gli aspetti peculiari della riflessione proposta dalla Fondazione Agnelli vi era il fatto di fare riferimento ad un fattore relativamente nuovo: la centralità del movente geoeconomico nell'esercitare pressioni, su scala sovranazionale, sia sull'organizzazione sociale sia sulle strutture politico-istituzionali, specialmente nei Paesi europei e occidentali. Si riteneva, infatti (e non senza ragione), che le logiche della competizione permanente, diffuse a livello globale, presentassero alle economie e, di riflesso, alle collettività sfide sempre più complesse per effetto della estensione del numero e della qualità degli attori. Non più, o non solo più, le imprese. Non più, o non solo più, gli Stati. Nell'essere veri protagonisti stavano definendosi territori e città, costretti dalla competizione a rafforzare quei fattori (economici, infrastrutturali, istituzionali, culturali e ambientali) che possano rendere tanto i primi (i territori) quanto le altre (le città) appetibili per ricevere nuovi investimenti, attrarre nuovi insediamenti produttivi ed evitare che quelli già presenti scelgano altre destinazioni.

Tuttavia, per la costruzione e/o il rafforzamento dei cosiddetti fattori di “competitività” di un territorio sono richiesti a tutte le élite di ciascuna regione o città importanti sforzi congiunti. Infatti è intuitivo che l'obiettivo di qualificare un'area per i suoi buoni collegamenti, per un capitale umano di ottima qualità o per una qualità della vita elevata non si raggiunge solo con l'impegno e le risorse degli operatori economici. I ruoli del settore pubblico, dei livelli di governo e della pubblica amministrazione locali sono altrettanto essenziali e restano, in questo senso, assolutamente centrali. Così come è centrale il ruolo del sistema delle autonomie espresse dalla società civile. Non a caso, da un po' di tempo in qua, alla tradizionale nozione di “governo” si è affiancata, nei dibattiti e nelle analisi, quella, più estesa e complessa, di “*governance*”. La prima confinata a indicare l'usuale gestione amministrativa della cosa pubblica mentre la seconda coltiva l'ambizione di rappresentare il massimo comun divisore delle diverse componenti che in una società hanno influenza e potere.

Su un ragionamento del genere poggiava la conclusione cui approdava la Fondazione Agnelli e cioè, nelle parole del Presidente dell'epoca, che

un sistema di governo come quello federale, per il fatto di attribuire ai territori e alle città autogoverno, autonomia e maggiore controllo sulle risorse e sulle decisioni di prelievo fiscale, appare una soluzione adeguata (forse la più adeguata) per gestire nel miglior modo possibile l'opera di rafforzamento dei fattori competitivi in una determinata area¹¹.

Così, in definitiva, la possibilità di migliorare la capacità competitiva dei territori veniva collegata alla prospettiva di conseguire un'autonomia fiscale sostenibile.

Di fatto, per quanto ci riguarda in questa sede, la proposta della Fondazione Agnelli era presentata in due versioni. In una l'Umbria veniva interamente accorpata alla Toscana. Nell'altra la si spezzava ritagliando le sue due province. Di queste una, Perugia, veniva comunque aggregata alla Toscana. L'altra, cioè Terni, veniva aggiunta al Lazio. Per parte loro le Marche venivano unite, in entrambi i casi, all'Abruzzo e al Molise.

A partire dalla discussione innescata dalla proposta della Fondazione Agnelli il dibattito che è seguito ha preso il largo lungo due direttrici principali:

- 1) una, prevalente, caratterizzata dai tentativi di ritagliare il territorio in modo funzionale agli obiettivi dell'autonomia impositiva e del riequilibrio finanziario;
- 2) la seconda, minoritaria, tracciata da prese di posizione sui criteri di fondo su cui procedere al ritaglio e successive ricuciture della trama sub-nazionale.

A proposito di quest'ultimo aspetto è comunque interessante ricordare che mentre numerosi e importanti geografi a precisa domanda rispondevano che, grosso modo, l'impianto delle regioni, salvo alcune imperfezioni, poteva ritenersi tollerabile se non pienamente fondato,

11. MARCELLO PACINI, *Revisione costituzionale e ridisegno delle regioni*, «Impresa & Stato», n. 39, 2007 (consultato come: http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_39/pacini.htm).

uno tra i più autorevoli, il già citato Lucio Gambi, arrivava a sostenere che le regioni dovessero piuttosto essere considerate aree «di configurazione dinamica», e parti di «un sistema magnetico instabile, che si va in continuazione riequilibrando, per la continua dialettica, rigenerazione e ridimensionamento delle energie urbane»¹².

In ogni caso le elaborazioni dei primi anni '90 sono rimaste di riferimento per molto tempo, anche se soprattutto come perno di istanze di stampo federalista. Così è stato, ad esempio, per il comitato istituito dal Ministro delle riforme Francesco Speroni (1995), già ricordato, e tale era, ancora nel 2010, lo sfondo del decreto 2259 presentato in Senato dal Ministro per la semplificazione normativa (Roberto Calderoli).

La palla viene messa al “centro”

Un punto focalizzato, è il caso di dirlo, sul “centro” della questione lo si fece nel 1997 ad Orvieto per iniziativa del CNEL¹³.

Nell'aprile 1997 i Presidenti delle Giunte regionali di Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo, dopo una serie di incontri preparatori (alcuni dei quali avvenuti in sede CNEL), sottoscrivono un documento nel quale, partendo dal convincimento che i territori delle cinque regioni compongono nel loro insieme una macroarea che presenta una peculiare configurazione, con comuni caratteristiche e tradizioni culturali, socioeconomiche e geografiche che la differenziano da altre aree del Paese, si impegnano a individuare obiettivi programmatici e di sviluppo comuni per l'intera area centrale, assumendo un forte impegno affinché il Centro Italia possa affermare le proprie potenzialità e vocazioni e sostenendo, con una integrazione delle politiche e degli indirizzi di governo locale, il dinamismo economico e sociale che lo caratterizza¹⁴.

12. LUCIO GAMBI, *Le “regioni” italiane come problema storico*, «Quaderni storici», Vol. 12, No. 34 (1), pp. 275-298.

13. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro è stato, negli anni tra il 1995 e il 2000, particolarmente attivo sui temi delle politiche di sviluppo locale compresi quelli legati alle prospettive di un riordino istituzionale e, in particolare, «ha fornito negli ultimi anni la propria assistenza agli attori regionali delle regioni del Centro Italia per l'elaborazione di politiche orientate a questi obiettivi».

14. CNEL, *Nelle dinamiche territoriali*, Roma, Maggio 2000, II, pp. 69.

Nello spirito così dichiarato si svolsero, dunque, i lavori della Convention “Il Centro Italia: politiche e strategie per lo sviluppo”, promossa anch’essa dai Presidenti delle Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio ed Abruzzo e tenutasi ad Orvieto il 27 maggio del 1997¹⁵.

La questione di un’aggregazione delle Regioni dell’Italia Centrale riemergeva con forza a distanza di un decennio. Nel 2007, infatti, l’Unione delle Province Italiane in collaborazione con il Censis produceva “la nuova carta socio-economica dei territori italiani”, una mappatura tipologica delle Province del nostro Paese, effettuata sulla base di appropriate tecniche statistiche e di una articolata serie di indicatori socio-economici e di finanza locale. In quella mappatura le Province erano considerate “centri di condensazione delle istanze sociali ed economiche nell’area vasta” e venivano raggruppate, al termine delle elaborazioni statistiche, in cinque gruppi, uno dei quali, il più abbondante, era quello denominato “delle province dell’Italia Mediana”¹⁶. In questo caso il carattere della “medianità” era più di un connotato geografico e rappresentava una sorta di

bilancio delle performance economiche e delle soglie dimensionali di sviluppo, sempre poco sopra o poco sotto le medie nazionali dei tassi di sviluppo economico e di assorbimento occupazionale, del tenore di vita e dei livelli dei consumi, degli indicatori socio-culturali¹⁷.

Rientravano in quell’area “mediana” le Province di Pesaro e Urbino, Macerata e Ascoli Piceno (compresi i territori in seguito ritagliati per dare vita alla nuova provincia di Fermo), per le Marche; le province di Arezzo, Siena e Grosseto, per la Toscana; le province di Viterbo e Rieti, per il Lazio; le due province umbre, Perugia e Terni e, per l’Abruzzo, le province di Chieti e l’Aquila.

Fuori dalla struttura abituale restavano le province dell’Emilia Romagna, quelle settentrionali della Toscana e, oltre a quelle meridionali

15. Gli atti della Convention sono in CNEL, *Il Centro Italia: politiche e strategie per lo sviluppo*, «Laboratori Territoriali», Orvieto, 1997, pp. 206.

16. Gli altri quattro gruppi essendo quelli delle “province della densità affluente del Centro-Nord”, della “solidità industriale”, del “Mezzogiorno in transizione” e della “rarefazione soggettuale e della dipendenza”.

17. CENSIS-UPI, *L’economia della provincia. La nuova carta socio economica dei territori italiani. Sintesi del rapporto di ricerca*, Roma, 27 giugno 2007, p. 33.

del Lazio, cioè Roma, Latina e Frosinone, anche le province di Teramo e Pescara in terra abruzzese.

Come si è detto, non si trattava tanto di una proposta di riforma della base territoriale dell'ordinamento regionale. Era piuttosto la costruzione di una classificazione spendibile per la formulazione di politiche di sviluppo adatte ai caratteri di ciascuna delle cinque categorie individuate. Tuttavia il profilo generale che se ne poteva ricavare assomigliava molto a quello delle più ricorrenti formulazioni riordinatrici e quindi lo si sarebbe anche potuto spendere in tale direzione. Il che però non avvenne.

A distanza di poco più di due anni un summit tra amministratori di vario livello (regionale, provinciale e comunale), provenienti dalle Marche, dall'Umbria, dalla Toscana, dall'Emilia Romagna e dal Lazio, partoriva a Cagli (il 28 ottobre 2009), un documento unitario che sanciva una sorta di alleanza operativa su (almeno) sette aree di comune interesse. Si trattava del cosiddetto "Patto di Cagli", un cahier di rivendicazione di diritti, segnalazione di emergenze socio-economiche e proposte di lavoro per il "Centro Italia"¹⁸.

A stretto giro, il 21 maggio 2010, furono poi convocati a Perugia gli Stati Generali dell'Italia centrale, con l'adesione di amministratori ed altre importanti personalità di sei regioni: Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Toscana ed Umbria ovvero le cinque del Patto di Cagli più l'Abruzzo. La circostanza era stata pensata come un'occasione per "fare" insieme l'Italia di Mezzo ponendo alla ribalta questioni importanti per dare seguito alle istanze del cuore del Paese e migliorare le condizioni di vita dei cittadini delle Regioni centrali. Tra gli impegni prioritari per il lavoro collegiale si individuavano quelli relativi:

- alla viabilità e modernizzazione infrastrutturale (assi stradali, linee ferroviarie, ecc.);
- alle possibilità di sviluppo futuro del territorio e della sua forza imprenditoriale;

18. Come si ricorda in un recente documento elaborato da CGIL, CISL e UIL (citato poco più avanti) il Patto di Cagli «non ha generato alcuna azione concreta» (p. 1).

- alla possibilità di un patto sociale con il mondo produttivo, economico e sociale;
- al rilancio del ruolo della piccola e media impresa diffusa attraverso l'innovazione, la valorizzazione del patrimonio locale in ambito turistico, una agricoltura di qualità e la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- all'attuazione del federalismo, in particolare fiscale;
- allo sfruttamento delle opportunità offerte dall'Europa e l'integrazione fra regioni, specialmente in favore dei territori marginali;
- al rafforzamento degli investimenti in campo formativo.

Il dibattito che seguì occupò un certo spazio anche sui mezzi di comunicazione di massa. Sul quotidiano “il Manifesto” dell'8 settembre 2010 Alberto Asor Rosa definì la questione con decisione e un pizzico di spirito polemico parlando di una «Italia di mezzo che c'è, ma non si vede». Era infatti questa, secondo Asor Rosa, una fascia dell'Italia compresa «tra il Meridione disastroso e problematico e le regioni subalpine tentate dalla recessione», una fascia costituita, di fatto, proprio da quelle sei regioni provvisoriamente identificate come del “Centro Italia” e riconosciutesi nel Patto di Cagli, siglato tre anni addietro¹⁹.

Poi gli interventi, sempre su “il Manifesto” di Sergio Sinigaglia (in data 16 settembre) e del Presidente della Regione Toscana, Andrea Barducci (18 settembre), introducevano alcuni elementi polemici, per la penna di Sinigaglia, oppure enfatizzavano l'importanza degli accordi sottoscritti a Cagli, con la replica di Barducci.

Qualche giorno dopo (23 settembre), riprendendo alcuni stimoli di Sinigaglia e collocando in una prospettiva più problematica le asserzioni di Barducci, dal sito “eddyburg” l'urbanista Antonio Bonomi sosteneva che

19. Il tema della invisibilità dell'Italia di mezzo (costituita, in questo caso, dall'Emilia Romagna, dalle Marche, dalla Toscana e dall'Umbria regioni «ricche ed evolute [...] schiacciate tra questione settentrionale e meridionale» e afflitte da «crepe, incertezza e sfiducia nei poteri locali e nazionali») è stato ripreso da FABIO BORDIGNON e FRANCESCO RAMELLA (*L'Italia di mezzo, cerniera rossa di un Paese diviso*, «Limes», 2011, n. 2, pp. 123-132). Si veda anche FRANCESCO RAMELLA, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, 2005, Donzelli editore, pp. 233.

il Patto, un anno fa, era già in forte ritardo rispetto alla “occasione storica” nella quale le regioni amministrare dai democratici-progressisti avrebbero potuto porre un ragionevole argine alla deriva secessionista della Lega e porgere una mano solidale al Meridione. Purtroppo il “gran partito” e i suoi nuovi amici erano in tutt’altre faccende affaccendati, al centro con i bei risultati che si son visti e nella periferia a intestardirsi in una governance e in un tipo di sviluppo giunto da tempo alle fase finale.

Se c’era da coltivare una speranza, aggiungeva Bonomi in quello stesso articolo, questa era nella

possibilità per le quattro Regioni a presidenza democratico-progressista: riunirsi nell’anniversario del “Patto di Cagli” e, solidalmente, avviare una politica coordinata e diversa che le riavvicini alle istanze diffuse del “nuovo mondo possibile e necessario” avviando, in grande scala, quel processo di transizione ad una diversa economia che alcuni Sindaci coraggiosi stanno tentando, assieme a nuove forze vive che li pungolano e sostengono.

Era su quella strada, concludeva l’autore, che si poteva quasi sicuramente vedere il

sorgere un nucleo dell’Italia di mezzo che abbandoni lo sviluppo velleitario e contrasti i ricatti dei potentati, appellandosi alla iniziativa dei Comuni e alla partecipazione dei cittadini per realizzare dei nostri bellissimi territori, delle preziose città, delle antiche e prestigiose istituzioni, un modello di politica locale.

Quel nucleo, se di un nucleo si tratta, sarebbe stato configurato, al termine di un percorso del tutto contenuto sul piano dei rapporti istituzionali, prima con un accordo preliminare tra le Regioni Marche, Toscana e Umbria, siglato il 21 novembre 2015 e noto come il “Patto del Sagramantino”, e qualche mese dopo con la firma di un vero e proprio Protocollo d’intesa (15 giugno 2016). Non più sei, dunque, e nemmeno cinque e nemmeno quattro, ma solo tre regioni a cercare di dar vita ad una Italia di centro o mediana o di mezzo o centrata che dir si voglia!

Va comunque osservato che in vista della formalizzazione degli atti e della firma ufficiale dell’accordo e dei primi atti per la condivisione di una centrale unica degli acquisti e della sede di rappresentanza a Bruxelles i presidenti dei consigli regionali delle stesse tre regioni incontrandosi a Recanati il 25 gennaio 2016 finirono per suscitare malnascosti malumori proprio in terra marchigiana.

Infatti, la FILT-CGIL delle Marche, con una nota sul Messaggero del giorno precedente, aveva denunciato la politica del doppio binario espressa dalle Marche. Il sindacato dei lavoratori marchigiani del trasporto osservava, infatti, che

Per contiguità territoriale, collegamenti, mobilità in ambito sanitario e perché no, anche legami culturali, avrebbero lo sbocco naturale nell'alleanza con l'Abruzzo che ha già prodotto, tra l'altro, alcuni mini progetti infrastrutturali come, ad esempio, quello delle piste ciclabili o sui programmi di cooperazione territoriale europea.

Proprio su quest'ultimo tema, aggiungeva la nota sindacale,

si è ragionato a lungo nell'ambito del dibattito sulla Macroregione che dovrebbe abbracciare tutta la costa adriatica e jonica e guardare all'altra sponda, alla Croazia, all'Albania, al Montenegro, alla Grecia. Le Marche, però, sembrano aver decisamente virato verso ovest, piuttosto che guardare a sud. O quantomeno oggi hanno il piede in due staffe.

Le campagne sindacali

Nello spirito del superamento del vigente disegno territoriale si sono mosse diverse iniziative di matrice sindacale. Queste tuttavia hanno evitato di entrare nel merito dei modelli di ricomposizione delle regioni esistenti e hanno di volta in volta fatto riferimento a ciò che del dibattito politico sulle Macroregioni appariva preminente. In altri termini, come si va ora a vedere, a prevalere era la trattazione delle tematiche di diretto interesse (lavoro e welfare) e ciò indipendentemente dalla configurazione che la politica si riprometteva di dare all'assetto macroregionale.

L'attivismo sindacale sugli aspetti appena menzionati si è manifestato già agli inizi di questo decennio (tra il 2011 e il 2013) con la CGIL impegnata a mobilitare iscritti e opinione pubblica sulla prospettiva di arrivare, al centro della penisola, ad una grande Macroregione costituita da Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana e Umbria: una "Italia di Mezzo" considerata «troppo a lungo solo terra di scorrimento e di passaggio» e che «rappresenta oggi una opportunità straordinaria ed irripetibile,

quella di poter divenire il motore stesso della crescita e un modello di riferimento per l'intero Paese»²⁰.

Il convegno di lancio dell'iniziativa (dal titolo *Europa-Italia: Italia di mezzo, quale modello di sviluppo*) fu organizzato dalla CGIL in collaborazione con la Fondazione Bruno Trentin ed ebbe luogo a Firenze nei giorni 17 e 18 aprile 2012. Vi parteciparono, tra gli altri, Catuscia Marini, Presidente della Regione Umbria ed Enrico Rossi, Presidente della Regione Toscana. In rappresentanza della Regione Marche vi era il Presidente di allora, Gian Mario Spacca.

In quella circostanza, la Presidente Marini ribadì che

Noi, Italia di mezzo, abbiamo le carte in regola per poter ambire ad essere un modello virtuoso per l'Italia e l'Europa. Un modello che possiamo rafforzare e far crescere guardando alle sfide che l'Europa ci pone, più che per una sorta di omogeneità politica. Certamente il tema delle infrastrutture ci unisce, se si pensa alla Quadrilatero o alla E78, ma dobbiamo andare oltre. Dobbiamo soprattutto saper costruire una comune strategia di sviluppo economico, immaginando di essere già una macro regione d'Europa.

Ed era quello della grande Macroregione colà prefigurata una ipotesi di lavoro che la presidente dell'Umbria legava alla fase di negoziati a livello europeo in vista della nuova programmazione delle risorse comunitarie per il periodo 2014-2020:

Insieme dobbiamo saper elaborare, con "pensieri lunghi", una strategia che sappia affermare in ambito europeo e nazionale la nostra identità, e contrastare i processi di marginalizzazione che, per effetto dei percorsi di globalizzazione e dei centri di potere politico ed economico di aree emergenti del centro e nord Europa, tendono ad acuirsi.

Dopo pochi mesi, il 6 giugno del 2012, è stata ancora la CGIL (Federazione di Terni) ad inserire nel programma della festa provinciale per "Terni città del lavoro" un dibattito su "Terni nell'Italia mediana,

20. WALTER CERFEDA, *La spinta locomotiva Nelle regioni centrali è possibile uno sviluppo che punti su crescita e sostenibilità e garantisca un robusto welfare. Una sfida che parla a tutto il Paese in linea con un'Europa che lavora per la ripresa*, «L'Unità», 2012, p. 31.

per un nuovo modello di sviluppo”²¹ con la partecipazione di Guglielmo Epifani, all’epoca presidente della Fondazione Bruno Trentin, dei segretari generali di Lazio, Marche e Umbria e della presidente umbra Catuscia Marini.

Successivamente, a settembre dello stesso anno, il tema veniva ripreso dalla CGIL anche nella propria piattaforma per l’Umbria laddove si sottolineava la necessità di rafforzare

la capacità delle classi dirigenti, non solo istituzionali e politiche, di guardare oltre gli interessi diretti di rappresentanza e costruire un nuovo regionalismo. D’altro canto, la nostra piccola regione non avrà alcuna possibilità di esistere se non attraverso l’integrazione territoriale interna e nel rapporto con le regioni limitrofe, in quella idea di Italia mediana che abbiamo contribuito a rilanciare²².

L’ultima iniziativa, la più recente, ha visto ancora protagonista il sindacato rappresentato in questo caso dalle tre principali sigle: CGIL, CISL e UIL. Queste, infatti, dopo vari lanci di agenzia, il 15 settembre 2016, nel corso di una conferenza stampa appositamente organizzata a Perugia, hanno consegnato all’opinione pubblica un documento congiunto (peraltro già diffuso da alcuni mesi ad Ancona e a Firenze) dal titolo *L’Italia di mezzo. Rafforzare le omogeneità e rendere vantaggiose le differenze per cogliere una straordinaria opportunità di sviluppo*. Già dalla formulazione del titolo si coglie la corrispondenza, almeno ideale, con la precedente elaborazione della Fondazione Bruno Trentin e della CGIL. E così è anche per le tematiche affrontate: lo sviluppo, le politiche attive per il lavoro, il welfare e l’inclusione sociale.

La differenza sostanziale più evidente è la riduzione del numero dei soggetti individuati come partecipi del progetto: non più cinque re-

21. Tematiche analoghe erano peraltro già state toccate alle Terme di Caracalla (Roma, il 6 settembre 2011, discutendo, nell’ambito della Festa della CGIL di Roma e Lazio, di “Abruzzo, Lazio Marche, Molise, Toscana, Umbria. Italia di mezzo: quale sviluppo?” in una variante (a sei voci, ma con il Molise in luogo dell’Emilia Romagna) del tema lanciato dalla Fondazione Bruno Trentin. Presente, anche in tale circostanza la Presidente dell’Umbria Catuscia Marini insieme al suo collega marchigiano Gian Mario Spacca e a numerosi altri autorevoli rappresentanti di varie istituzioni.

22. *Cgil: la nostra piattaforma per l’Umbria*, «Quadrato rosso» (consultato al link <http://www.cgilumbria.it/cgil-la-nostra-piattaforma-per-lumbria/>).

gioni ma tre. Sfumate del tutto l'Emilia Romagna e il Molise, si perdono anche l'Abruzzo e il Lazio, come se si puntasse a raccogliere una maggior quota di omogeneità e ad allontanare un po' di differenze, quelle meno convenienti e, comunque, a mantenersi in linea con l'orientamento politico prevalente che vede proprio nella aggregazione tra Marche, Toscana ed Umbria il modello più immediato da realizzare.

Nel frattempo, nell'ambito di una "Festa democratica nazionale del turismo" (Orvieto, 2 luglio 2013) il PD aveva promosso due iniziative quasi in simultanea:

- * nel pomeriggio, infatti, si teneva un confronto istituzionale su "Lazio-Umbria-Toscana, un progetto interregionale", presenti vari esponenti di spicco del partito promotore dell'incontro ed amministratori delle 3 Regioni;
- * a sera, con la sponsorizzazione culturale del quotidiano "Il corriere dell'Umbria", il tema più intrigante e diretto, quello su "L'Italia di mezzo", veniva discusso dal vice-presidente della giunta regionale delle Marche, Antonio Canzian, dal presidente della giunta regionale toscana, Enrico Rossi e dalla presidente della giunta regionale dell'Umbria, Catiuscia Marini.

Eppur ci si muove

Carattere comune a tutte le ultime iniziative menzionate è il limitarsi a prevedere Macroregioni ottenute per unione di componenti preesistenti, senza alcun adattamento, fosse pure di portata limitata come l'aggiunta e/o la cessione di province "al margine", cioè poste in prossimità dei confini tra la nuova entità e le restanti parti dei territori limitrofi. Come avviene, da ultimo, anche nel caso della più recente proposta avanzata da esponenti della maggioranza governativa, individuata come "Morassut-Ranucci" (dal nome dei suoi primi firmatari) e datata 25 novembre 2014.

Questa, come noto, prevede la riduzione del numero delle regioni, da 20 a 12, con uno schema aggregativo che, nel caso dei territori e relative amministrazioni che qui ci interessano, fa confluire:

- a) la Provincia di Pesaro e la ex Regione Emilia-Romagna in una “nuova” Emilia Romagna;
- b) le ex Regioni Toscana e Umbria e la Provincia di Viterbo in una del tutto nuova Regione Appenninica;
- c) la ex Regione Abruzzo e le Province di Macerata, Ancona, Ascoli, Rieti e Isernia in una, anch’essa del tutto nuova, Regione Adriatica.

Vanno poi menzionati anche alcuni spunti, meno convinti e poco sostenuti, e dunque effimeri, che però testimoniano della frenesia riordinatrice del periodo.

Si può cominciare con la cosiddetta “proposta Galletti”, avanzata dall’attuale ministro dell’Ambiente nel Governo Renzi, secondo la quale le regioni dovrebbero ridursi a 11. In tal caso la Toscana sarebbe unita all’Emilia Romagna con una parte delle Marche (le province settentrionali) mentre l’altra parte verrebbe congiunta con Abruzzo e Molise. L’Umbria, infine, verrebbe saldata al Lazio in una specie di nuovo Stato della Chiesa ridimensionato.

Vi è poi la triplice ipotesi contenuta in una proposta formulata dal presidente del consiglio della Lombardia, Raffaele Cattaneo e presentata nel corso di una conferenza delle assemblee legislative regionali (Roma. 7 febbraio 2014).

Seguendo la prima ipotesi vi sarebbero in tutto tre Macroregioni con sei regioni (tutte quelle dell’Italia centrale più l’Abruzzo e il Molise) chiamate a dar vita alla seconda, cioè alla Macroregione Appenninica.

Accogliendo la seconda ipotesi, invece, le Macroregioni sarebbero nove: con la Toscana di nuovo unita all’Emilia Romagna (come nella proposta Galletti) e le Marche e l’Umbria aggregate al Lazio.

Con la terza ipotesi, invece, ci si fermerebbe alle 5 regioni a statuto speciale a cui andrebbero affiancate 10 regioni ordinarie definite mettendo insieme il Piemonte con la Liguria, le Marche e l’Umbria con l’Abruzzo e il Molise e, da ultimo, la Calabria con la Basilicata.

Si può infine ricordare la proposta presentata dagli ex-presidenti delle Regioni Campania e Piemonte, Stefano Caldoro e Sergio Chiamparino che, più o meno nello stesso periodo, hanno proposto di formalizzare come vere e proprio Macroregioni le circoscrizioni elettorali per il

Parlamento europeo, senza distinzione tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale. In tal caso, come noto, tornerebbero insieme Lazio, Marche, Toscana e Umbria.

Infine alcuni emendamenti al disegno di legge di riforma costituzionale (ddl Boschi) sono stati illustrati il 22 gennaio dello scorso anno (2015), nel corso di una conferenza stampa indetta dal soggetto proponente: il gruppo parlamentare di Forza Italia alla Camera dei Deputati²³. In questo caso la modifica delle competenze legislative (art. 117 Cost.) passa per due diversi percorsi attraverso i quali si arriva alla riduzione del numero delle regioni. Il primo percorso è orientato dal basso verso l'alto in quanto prevede:

- A) l'abrogazione dell'articolo 131 della Costituzione, contenente l'elenco delle attuali regioni;
- B) la modifica dell'articolo 132 per portare la popolazione minima di ogni Regione a 10 milioni di abitanti;
- C) l'introduzione di una norma transitoria che consenta con legge ordinaria, su iniziativa dei consigli regionali, o, in mancanza, su iniziativa del Governo (sentite le Regioni), l'aggregazione in Macroregioni, sottoponendo in ogni caso la decisione a referendum confermativo da parte della maggioranza dei votanti.

Il secondo percorso, a sua volta, è orientato dall'alto verso il basso in quanto propone la modifica diretta dell'articolo 131 della Costituzione e suggerisce, nel contempo, quattro diversi modelli di Macroregioni. Essi, nel caso delle Regioni qui considerate, darebbero luogo a:

Modello 1: Lazio, Marche, Toscana e Umbria a costituire la terza di cinque regioni;

Modello 2 e Modello 3: le stesse Regioni di cui sopra con in più l'Abruzzo e l'Emilia Romagna come seconda Regione di un gruppo di quattro (Modello 2) o di un più articolato gruppo di sette (Modello 3);

Modello 4: le Regioni del Modello 1 senza la Toscana ma con in più l'Abruzzo e il Molise, per dar vita alla quinta di otto regioni.

23. Cfr. *Riforma costituzionale e macroregioni: la proposta di Forza Italia. Conferenza Stampa* (Roma, 22 gennaio 2015), consultabile all'indirizzo: <http://www.gruppopdl-berlusconipresidente.it/?p=31687>.

In ogni caso, come si vede, le tessere del mosaico della “nuova Italia” sono, ancora una volta, le regioni così come in attività dal 1970: *sic et simpliciter*.

Ha probabilmente ragione chi sostiene che «la fragilità principale» del disegno di legge concepito da Moressut e Ranucci è «l'assenza di un progetto organico sull'articolazione sub-nazionale della Repubblica e sulla parallela ripartizione delle competenze»²⁴. E ovviamente si tratta di un rilievo che può essere esteso a moltissime se non a tutte le proposte di accorpamento per mera aggregazione delle Regioni attuali.

Una dimensione diversa dalle iniziative precedenti ha contraddistinto, invece, il contributo della comunità dei geografi italiani. Il pretesto per l'intervento degli studiosi raccolti sotto la bandiera della Società Geografica Italiana è stato, in effetti, il dibattito preparatorio della cosiddetta Riforma Delrio (legge n. 56 del 2014) la quale ha individuato per il nostro Paese lo spazio di 10 città metropolitane²⁵ e di oltre 90 aree vaste²⁶. L'intervento dei geografi però è stato a gamba tesa, nella forma cioè non di un saggio o di un commento occasionale ma di un ponderoso studio curato da un ampio gruppo di essi, presentato alla stampa il 13 settembre del 2013 e, da ultimo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel luglio del 2015: uno studio che ridisegnava profondamente la mappa delle suddivisioni territoriali, prevedendo, in luogo delle consuete 20 regioni, l'introduzione di ben 36 nuove unità dette Dipartimenti.

24. MASSIMO PIERMATTEI, *Verso l'accorpamento delle Regioni? Opportunità e limiti della proposta Morassut-Ranucci*, *Mente Politica*, 2015, n. 2, uscita 127, consultato il 6.10.2016 come www.mentepolitica.it/articolo/verso-la-accorpamento-delle-regioni/678.

25. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 56 definisce le città metropolitane «enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

26. Gli enti di area vasta sono, sostanzialmente le province, di cui la legge n. 56 ha profondamente rimaneggiato ruolo e competenze.

La proposta, introdotta da alcune anticipazioni a partire dai primi mesi del 2013, prende le mosse da una ricerca del 1999²⁷ con la quale già si prevedeva un ridisegno dei confini regionali volto a snellire la macchina burocratica e amministrativa delle Province e delle Regioni, oltre che a rivedere il territorio secondo criteri geografici, demografici, culturali, infrastrutturali e sociali.

Per quanto qui interessa (i territori delle Regioni Marche, Toscana e Umbria) si avrebbe che:

- la polarità urbana di Livorno (insieme a quella ligure di La Spezia) e le comunità territoriali di Massa-Carrara, Aulla (già in provincia di Massa-Carrara), Barga (già in provincia di Lucca), Viareggio, Lucca, Pisa, Volterra, Cecina, Piombino e Porto Ferraio concorrerebbero alla istituzione del dipartimento n. 17 (della Tirrenia);
- l'Area metropolitana di Firenze insieme alla polarità urbane di Prato e Arezzo e alle comunità territoriali di Empoli, Montecatini, Pistoia, Prato, Arezzo e due ex territori di quest'ultima, cioè Bibbiena e Borgo San Sepolcro, darebbero vita al Dipartimento n. 18 detto della Grande Firenze;
- le comunità territoriali toscane di Grosseto, Siena, Poggibonsi (ex Siena), Follonica, Orbetello, Manciano, Pitigliano, San Quirico, Montepulciano e Castel del Piano (tutte e sette estratte dal territorio grossetano) insieme alle comunità territoriali laziali di Viterbo e Civitavecchia sarebbero raccolte nel cosiddetto Dipartimento n. 19 (dell'Etruria);
- le polarità urbane di Perugia e Terni e le comunità territoriali di Perugia, Terni, Città di Castello, Gubbio, Assisi, Gualdo Tadino, Foligno, Norcia, Spoleto, Orvieto, Todi e la ex laziale Rieti andrebbero a costituire il Dipartimento n. 20 (dell'Umbria);

27. Si veda: CNR, *Progetto strategico quadroter*, Roma, 1999. Si tratta di uno studio realizzato in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e la partecipazione operativa della Società Geografica Italiana. Lo studio si collocava nell'ambito dei progetti finalizzati alla determinazione di un quadro territoriale di riferimento per le politiche ambientali così come previsto nel Piano decennale per l'ambiente, elaborato nel 1992.

– e, da ultimo, le polarità urbane di Ancona e Pesaro e le comunità territoriali di Ancona, Pesaro, Urbino, Fano, Senigallia, Jesi, Fabriano, Macerata, San Severino, Recanati, Camerino, Civitanova, Fermo, San Benedetto e Ascoli Piceno sarebbero incluse nel Dipartimento n. 20 (delle Marche).

Come si vede, i territori delle nostre tre regioni attualmente intenzionate a confluire nella stessa Macroregione, beneficiando dell'ingresso di quelli di Viterbo, Civitavecchia e Rieti sarebbero sufficienti a generare ben cinque dipartimenti, di cui uno, quello delle Marche, del tutto sovrapponibile alla originaria Regione e un altro che non lo è solamente per via dell'aggiunta del territorio di Rieti.

Infine, vale la pena segnalare che in prossimità delle feste natalizie del 2015 anche un altro sindacato, quello dei manager della provincia di Perugia, ha organizzato un convegno con l'obiettivo di produrre idee utili al migliore posizionamento dell'Umbria coniugando efficienza, risparmi e rispetto dell'identità regionale. Nel corso di quei lavori la Presidente dell'Assemblea Regionale dell'Umbria, Donatella Porzi, ricordava che la necessità di

riscoprire e ripensare il ruolo delle città metropolitane sarà fondamentale e in quest'ottica è da considerare che il nostro territorio è compreso tra quella di Roma e di Firenze.

Di conseguenza

dobbiamo ripensarci immaginandoci come un'area più vasta che sappia accogliere i territori di Arezzo, Rieti, Viterbo chiaramente nell'alleanza con la realtà marchigiana molto simile a quella umbra sotto numerosi punti di vista.

È certamente banale e un poco impertinente richiamare l'attenzione sul riferimento, tra gli altri, a Rieti e Viterbo, due province che da lì a pochi mesi sarebbero state stralciate, insieme a tutte le altre province del Lazio, dal novero delle convocabili, alla ripresa delle attività istituzionali, per concordare le prime iniziative di coordinamento tra regioni al centro della Penisola. Tant'è la flessibilità al limite della disinvoltura, in faccende come queste, della politica. E non meriterebbe sottolinearla se non servisse a evidenziare due aspetti cruciali:

- 1) che quella di Federmanager Perugia è l'unica occasione ufficiale in cui una delle cosiddette parti sociali, che non sia il sindacato, si interroga sulle questioni del riordino istituzionale;
- 2) e che i disegni di disaggregazione/ricomposizione della mappa subnazionale procedono a geometria variabile e utilizzano per lo più le regioni nella loro interezza o al massimo, come già si è detto, prevedendo il trasloco di qualche provincia di confine. Si tratta dunque di progetti per lo più scollegati da impianti analitici e da fondamenti di categorizzazione capaci di resistere al passare del tempo e delle opportunità.

Certo, è sicuramente arduo rintracciare nello scenario attuale motivi di coesione sociale e di identità culturale su cui fondare stabilmente il riconoscimento di un sistema regionale come fosse una confederazione di quasi Stati.

Un tempo la natura dei territori con gli ostacoli e i fattori di resistenza alla mobilità di persone e cose, le diversità linguistiche e antropologiche, l'appartenenza all'una piuttosto che all'altra religione e persino la natura dei terreni con l'impatto che essa finiva per produrre sulle condizioni e sui ritmi di vita delle famiglie esercitava una forte influenza sulla estensione territoriale delle varie comunità. Queste, di conseguenza, maturavano interessi, sperimentavano modelli di vita, progettavano ambiti di vita, organizzavano i tempi della quotidianità e prospettavano modelli di crescita e sviluppo in modi del tutto congeniali a ognuna di loro.

Se ne ricava che i criteri con cui ritagliare una regione appartandola dalle altre sono vari e mutevoli nel tempo. Varrà a questo proposito riflettere sul fatto che:

- le linee di spartiacque e i bacini fluviali sono stati un primo elemento di definizione delle aree di pertinenza, prima, e poi utilizzate come base per scelte pragmatiche nell'ambito di obiettivi posti in sede di pianificazione ambientale;
- le caratteristiche delle reti della distribuzione, dei flussi commerciali, dei segnali radio e televisivi e dei modelli di consumo hanno

per un certo tempo marcato i territori definendo vere e proprie aree commerciali²⁸;

- la consistenza e l’orientamento dei flussi di pendolarità per motivi di lavoro caratterizza oggi dei bacini che sono intesi configurare dei veri e propri sistemi locali del lavoro, spesso candidati ad essere riconosciuti come autentica cellula basilare di ordinamenti di maggiore ampiezza e peso.

Si consideri, per di più, che i cambiamenti sottesi ai processi sopra richiamati si sono manifestati con crescente accelerazione delle sequenze sì che è stato lentissimo il passaggio, ad esempio, dalle regioni omogenee a quelle funzionali ma è stato rapido l’esaurimento di entrambe di fronte all’incedere di quelle ritagliate per esigenze e su istanze partorite in sede politico-amministrativa. E, come dimostra almeno il fatto che se ne discute con una certa vivacità, ancor più rapido è l’esaurirsi delle capacità delle regioni amministrative di generare forze di coesione e di resistenza ai divari fiscali e di sviluppo.

Sotto questo aspetto pochi sono stati i contributi intellettuali ad una più consapevole presa di posizione da parte dell’Umbria e degli Umbri.

Potremmo ricordare il suggerimento che il professor Roberto Segatori ha dato ai manager presenti a Perugia al convegno su “Umbria-Macro regioni: sviluppo economico e impatti sociali” cui si è fatto cenno poco sopra.

In quella circostanza il docente ha invitato i presenti a riflettere sul fatto che la scelta, tra un certo numero di regioni papabili, di quelle con cui ci si potrebbe e dovrebbe associare dipende sostanzialmente da quattro fattori:

- 1) le tradizioni storico-culturali e le caratteristiche linguistiche delle popolazioni;
- 2) le relazioni socioeconomiche e logistiche che connettono imprese, lavoratori e consumatori dell’una regione papabile alle altre;

28. Per l’Italia si veda GUGLIELMO TAGLIACARNE, *Atlante delle aree commerciali d’Italia*, 1973, Mondadori, Milano; e anche UNIONCAMERE, *Le aree socio-economiche in Italia*, 1975, Franco Angeli, Milano.

- 3) il rispetto dei requisiti di centralità per il capoluogo regionale²⁹ e di razionalità per l'esercizio della funzione politico amministrativa;
- 4) infine, ovviamente, dalle convenienze strategiche e dalla volontà delle altre regioni.

Per ora, comunque, la volontà di incontrarsi ha finito per coinvolgere, come già si è anticipato, solamente Marche, Toscana e Umbria. Le tre Regioni collaboreranno e si coordineranno su sanità, tutela del paesaggio e contrasto ai cambiamenti climatici, ma anche sulla promozione di un'agricoltura non estensiva e di qualità, sullo sviluppo economico, formazione e lavoro, sulla realizzazione delle infrastrutture che possono rendere competitivo un territorio, su cultura e turismo, sulla gestione dei fondi europei e con la partecipazione a progetti comunitari condivisi.

A seguito dell'intesa siglata a metà giugno è stato previsto che i tre presidenti si riuniranno, anche insieme ai rispettivi assessori, per concordare linee di azione comuni e progetti di collaborazione. Inoltre, le Giunte regionali effettueranno incontri periodici a cadenza almeno semestrale per approvare i programmi e monitorarne la realizzazione. Saranno istituiti, infine, gruppi tecnici di lavoro interregionali negli ambiti previsti dal "protocollo d'intesa".

Per ora le prove di Macroregione son tutte qui. Ma con la varietà di ipotesi formulate nel tempo ci si potrebbe anche accontentare.

Il coro è debole e il controcanto si fa sentire

Le linee del progetto della Macroregione sembrerebbero, dunque, piuttosto definite.

Non mancano tuttavia le perplessità. Intanto quelle della Lega Nord che lamenta la "svendita dell'Umbria alla Toscana". Poi quelle dell'Unione Civica per Terni la quale ritiene che la tendenza in atto per fondere insieme Marche, Toscana e Umbria sia «totalmente irrazionale oltre che, ancora una volta, penalizzante per il territorio ternano.» Le tre

29. Nel contributo raccolto in questo stesso volume il professor Segatori pone esplicitamente la questione della capitale come uno dei fattori strategici della partita delle alleanze per costituire la Macroregione di maggior interesse per l'Umbria.

regioni, infatti, «sono logisticamente molto distanti e la contiguità dei confini non è significativa se si pensa che il confine fra Marche e Umbria è costituito dall'Appennino e che i collegamenti stradali e ferroviari sono precari».

Pesanti riserve, sia sul versante procedurale sia sul merito dell'opportunità, sono state via via espresse dal Movimento 5stelle.

Tutto questo in Umbria. Ma anche nelle Marche, ovviamente, non mancano le riserve come quelle, già ricordate, espresse dalla FILT-CGIL. Diplomaticamente, ancora ai primi (il 3) di febbraio il Presidente delle Marche incontrava a mezza strada, e in via riservata, il Presidente dell'Abruzzo, dichiarando che

è come chiedere a un bambino: “è più veloce il treno o è più bianco il latte?” Lo dicono tutti: in una Macroregione con Umbria e Toscana, le Marche avrebbero meno peso, in un'alleanza con l'Abruzzo avrebbero un ruolo più forte».

Tuttavia la Macroregione centrale, o Italia di centro come qualcuno l'ha chiamata, avrebbe il vantaggio di una «forte strutturazione istituzionale ed economica».

In ogni caso potrebbero alla fine valere le indicazioni del sondaggio di cui si è detto all'inizio di questo contributo e secondo il quale le preferenze dei cittadini marchigiani sarebbero per la soluzione più istituzionale che si sta profilando.

Su un altro versante sono note le perplessità del Movimento 5Stelle anche nelle Marche. Ne sono un esempio le critiche manifestate palesemente soprattutto dopo un seminario organizzato dal Consiglio regionale delle Marche, il 17 giugno del 2016, presso l'Istao di Ancona³⁰. Dopo aver scoperto³¹ che l'ipotesi di una Macroregione

non è più solo declinata nel pluriennale progetto della Macroregione Adriatico-Ionica (di cui fanno parte anche Bolzano e la Serbia, per capirci...) ma, grande novità, anche dalla «Macroregione» Marche-Toscana-Umbria.

30. Tra i relatori del seminario su “Marche-Europa: scenari macroregionali a confronto” figurava anche Mauro Agostini, Direttore di Sviluppumbria (*Sinergie e aggregazioni regionali nel centro Italia*).

31. Cfr. GABRIELE GIGLI, *Macroregione: contiene già i geni del fallimento*, «<http://www.beppegrillo.it/listeciviche/liste/montemarciano/2016/06/macroregione-contiene-gia-i-geni-del-fallimento.html>», 21 giugno 2016.

La conclusione è che

la Macroregione fallirà perché non ci si è preoccupati in primis dei cittadini che la compongono, di condividere con loro il processo preferendo imporlo.

Nella vicina Rieti e un po' in tutta la Sabina non mancano segnali di disponibilità ad aggregarsi, per intanto, con l'Umbria, poi si vedrà, potendosi forse configurare addirittura una Macroregione centro-meridionale³².

Gli spunti fin qui richiamati sono ovviamente presenti un po' ovunque e si intrecciano negli interventi di esponenti sia delle opposizioni alle maggioranze che guidano attualmente le Regioni sia di qualche movimento e/o circolo culturale radicalmente autonomista che rivendica il diritto alla conservazione di almeno parti dell'attuale assetto geo-politico-amministrativo.

Per certi versi è anche positivo che le diverse sensibilità presenti in una popolazione si possano liberamente esprimere. Ingenera tuttavia perplessità e getta almeno alcune velature se non delle vere e proprie ombre sulle iniziative di questa o quella forza sociale il trovarsi a prendere atto di forti divergenze al loro interno proprio dopo l'aver assunto una determinata posizione. Divergenze legittime ma che, inevitabilmente, di quella posizione indeboliscono l'affidabilità e la persistenza. Tale è il caso del plauso al profilarsi del progetto macroregionale a tre così come espresso sostanzialmente dalle tre principali associazioni sindacali. Un plauso che si indebolisce un po' nel momento in cui nelle cronache locali dell'Umbria si raccolgono segnali di perplessità e indizi di voglia di resistenza rispetto al progetto ufficiale.

Ancora ad aprile 2016, a Spoleto, una tavola rotonda della CGIL di Perugia registrava gli interventi di esponenti del sindacato e di amministratori di Marche, Umbria e Lazio. L'occasione del 150.mo anniversario

32. Si veda, in questo stesso numero, l'intervista di Andrea Maori e Domenico Cialfi a Gianfranco Paris, direttore di "Mondo Sabino". Già nel mese di marzo (2016) il tema della Sabina è stato al centro di un fuoco difensivo proveniente dall'area ternana e sostenuto con forza dagli interventi sulle pagine del Messaggero del sociologo Luca Diotallevi, dell'ex assessore al Comune di Terni, Giorgio Armillei, del presidente della Camera di Commercio di Terni, Giuseppe Flamini, del presidente della rappresentanza ternana della CNA, Gianluca Bellavigna, di un ex dirigente regionale CISL e assessore del Comune di Terni, Faliero Chiappini.

sario dell'apertura della linea ferroviaria Orte-Falconara è così servita a ricordare, con le parole del segretario della Camera del lavoro Filippo Ciavaglia che ha aperto i lavori, che «per uscire dalla crisi occorre lavorare su un progetto congiunto che abbia l'Italia di mezzo come prospettiva»³³.

Un mese dopo, il 31 maggio, il coordinatore della Cisl di Terni, Celestino Tasso, ha dichiarato che l'intesa raggiunta da Marche, Toscana e Umbria «[...] è stata una scelta oligarchica fatta dai tre Presidenti di Regione nonostante le dichiarazioni che essa non sarebbe stata una "fusione a freddo" [...]». Una fusione a spese di un'altra intesa, quella identificata dall'acronimo CIVITER (Civitavecchia, Viterbo, Terni e Rieti), di più diretto interesse per l'area ternana e allo stesso tempo utile per permettere «[...] all'Umbria una ridefinizione territoriale e di più peso [...] che sia un ulteriore motore di spinta verso integrazioni territoriali ancora da costruire»³⁴.

Successivamente, a ridosso della conferenza stampa organizzata da CGIL, Cisl e Uil (di cui si è già detto in precedenza), la CGIL di Terni ha posto la questione dell'inclusione del viterbese e del reatino nonché di Civitavecchia nel territorio dell'Italia di Mezzo. Si è detto, infatti, che

la provincia ternana, area a forte valenza industriale, non potrà mai prescindere dai legami e dagli interessi che le merci e i prodotti industriali in primo luogo orientano. Parlare dell'area ternana e non coinvolgere i naturali porti con cui è strettamente collegata, vedi Civitavecchia, sarebbe un errore imperdonabile. La storia industriale ternana nel secolo vissuto ha posto sempre con forza il legame con i mari come essenziale per la propria sopravvivenza. Il Mediterraneo, l'Adriatico, i loro porti Civitavecchia e Ancona, la linea ferroviaria di collegamenti insieme a quella stradale sono essenziali per l'economia ternana e non possono essere escluse in un progetto di riorganizzazione istituzionale. Troppi sono i collegamenti con le province di Rieti e Viterbo nel campo dei servizi, del commercio e della rete formativa e ambientale, sbagliato sarebbe parlare dell'Italia di Mezzo e non coinvolgerli attivamente in un processo che ha l'ambizione di definire nuovi assetti e nuovi sviluppi³⁵.

33. Si veda <http://www.cgilumbria.it/infrastrutture-e-sviluppo-giovedi-28-aprile-la-cgil-riunisce-a-spoletto-litalia-di-mezzo/>.

34. <http://www.umbriaon.it/2015/litalia-di-mezzo-qual-e-ruolo-per-terni/>.

35. <http://www.iltamtam.it/2016/09/11/italia-di-mezzo-discussione-intorno-ai-confini/>.

Macroregioni, in attesa di condensa

Una volta di più, prima di concludere, vale la pena specificare che citazioni come quelle riportate nel paragrafo precedente non intendono raccogliere il senso di antiche e forse irrilevanti polemiche di campanile ma servono solo a segnalare la precarietà dei progetti anche per effetto di:

- a) volatilità e fragilità delle convinzioni maturate;
- b) mancanza di un fondamento robusto, di una base ragionata e ragionevole al proporsi di una regione, l'Umbria, all'incontro con le altre.

Osservava non molto tempo fa Aldo Bonomi prendendo decisamente il toro per le corna:

Oltre alle emergenze il dialogo dei tre governatori per mangiare futuro deve coinvolgere un po' tutto il sistema dei portatori di interessi territoriali. Non c'è idea dell'Italia di mezzo se non c'è anche una prospettiva di società di mezzo adeguata ai tempi. Forse qui, più che altrove, c'è la possibilità di dimostrare che le rappresentanze socioeconomiche hanno capacità di esprimere una visione condivisa del futuro. Cosa affatto secondaria per comprendere se ce la faremo ad andare oltre la soglia della società dello «zero virgola» (Censis) alla quale potremmo essere condannati³⁶.

Tornando sull'argomento qualche mese più tardi lo stesso studioso, dopo aver focalizzato il ruolo delle città, ambiti privilegiati nei quali «provare a declinare un nuovo rapporto tra società, economia e politica» e che un secondo polo in cui «studiare l'innovazione all'italiana è rappresentato dalla piattaforma adriatica che dalla Puglia sale fino a Nord Est passando per le Marche». Qui sembrerebbe profilarsi il modello di sviluppo economico, da tutti auspicato e basato sulle potenzialità del cosiddetto artigianato digitale e dalla manifattura intelligente. Ma l'effettivo affermarsi di un tale modello si scontra con la sconnessione evidente «tra il proliferare dell'innovazione diffusa e la capacità della politica di fare condensa su una dimensione di area vasta»³⁷.

36. *L'Italia di mezzo area laboratorio per lo sviluppo locale*, «il Sole 24ore», 20/12/2015, p. 19.

37. ALDO BONOMI, *Le nuove geometrie dell'economia locale ignorate dalla politica*, «Il Sole 24ore», 19 giugno 2016, p. 9.

In effetti, affinché vi sia condensa occorre che tra due diverse temperature vi sia una superficie di contatto: l'aria calda di casa e quella fredda dell'esterno per le finestre o l'aria fredda delle bottiglie e l'aria più calda dell'ambiente circostante per le bottiglie estratte dal frigorifero.

Nel nostro caso c'è una diversità di temperatura tra l'effervescenza del dibattito e la sostanziale freddezza della politica ma non si produce la desiderata condensa di un progetto di riforma che trasformi gas in acqua cioè qualcosa di aeriforme e sfuggente in qualcosa di "liquido" (anche nel senso che ne dà il filosofo polacco Zygmunt Bauman³⁸) più evidente e tangibile ancorché scivoloso.

D'altra parte, una volta rinviato il disegno della mappa delle Regioni in occasione del varo tardivo nel 1970, dopo più di venti anni dall'approvazione della Costituzione che le prevedeva, l'erosione del tempo poteva solo aggravare la situazione e rendere sempre più datata quella carta geografica dell'Italia amministrativa che, con tante sfumature di colore, ci ha accompagnato nelle aule delle scuole dalle elementari alle medie superiori e all'Università.

Ritroviamo così sul territorio aree socio-economiche che, per effetto dei massicci cambiamenti registrati, non coincidono più con le aree sottese all'invecchiata mappa regionale. Inoltre le cablature intervenute e potenziate, dalle ferrovie alle autostrade e poi alle fibre, hanno accresciuto la mobilità sia permettendo il movimento di numeri crescenti di individui sia accorciando le distanze.

Infine, l'aumento dei livelli di istruzione e la diversità di basi storiche e culturali e di condizioni socio-economiche hanno contribuito a diversificare la forza del senso di identità regionale. D'altra parte, se la mappatura del territorio deve ancora servire a stabilire il raggio di operatività delle Amministrazioni Pubbliche una riflessione su quanto esteso possa e debba essere, per ciascuna di esse, quel raggio potrebbe rendere più chiara ed efficace l'operazione di riordino.

A tale proposito ha scritto uno studioso di storia delle istituzioni politiche, il professor Guido Melis:

Viene da domandarsi se, in un simile scenario caratterizzato da un estremo dinamismo, il futuro delle istituzioni potrà ancora fondarsi sulla uniformità e rigidità

38. Si veda, ad esempio, ZYGMUNT BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Bari, 2002, pp. 272 (Tit. orig. *Liquid modernity*, Wiley, London, 2000).

amministrativa (regioni eguali in ogni parte del Paese, leggi identiche per tutte le regioni) o non potrà e dovrà invece articolarsi su soluzioni organizzative differenti, ognuna calibrata sulle esigenze diverse della società di riferimento. Forme flessibili, istituzioni leggere, aggregazioni a seconda della reale esigenza che proviene dalla realtà, istituzioni fatte per i cittadini insomma, non sopra di loro³⁹.

Con una postilla: se si concorda con la posizione appena riportata non varrebbe la pena accompagnare sulle stesse linee anche quelle relative alla revisione istituzional-territoriale uscendo dalla gabbia delle dimensioni (con relative soglie) uguali per tutte e del mero risparmio di costi (la cui importanza è, come tutti sospettano, assai contingente) ?

Da ultimo, non potrebbero essere riconosciute, e dunque almeno considerate, alcune dinamiche di fondo capaci di marcare un territorio di per sé stesse? Si pensi, ad esempio, alla presenza di quella faglia trasversale che sta dando luogo a ripetuti e luttuosi sommovimenti, ora un po' più in qua ora un po' più in là, ma in modo tale da ritagliare una regione a deciso rischio sismico. Dove, tanto per dire, la protezione civile dovrebbe essere di casa sotto un unico comando. Dove i soccorsi richiederebbero una sola regia per evitare che, com'è successo in occasione della organizzazione dei soccorsi dopo il sisma del 24 agosto scorso, in un abitato come quello di Castelluccio di Norcia, già popolato da arzilli anzianotti e vigorosi montanari, si concentrino donazioni di pannolini e giocattoli. E dove l'urbanistica richiederebbe di coniugare più e meglio che altrove le regole della solidità con i canoni del rispetto per la storia e per l'ambiente. In nome della sicurezza, oltre che per il desiderio di avere più crescita e sviluppo, certamente il disegno di almeno una Macroregione al centro dell'Italia sarebbe certamente diverso. E soprattutto, ci sentiamo di dire, maggiormente sentito e condiviso⁴⁰.

Il fatto è che, come ha osservato non molto tempo fa un giovane professore di geografia⁴¹

39. <http://www.mentepolitica.it/articolo/i-dilemmi-delle-macro-regioni/385>.

40. Così come sentita e condivisa è stata la qualità della ricostruzione a Norcia, come ricorda opportunamente il senatore Giustinelli poco più avanti. Una qualità che potrebbe essere riprodotta su una scala più estesa da una amministrazione di dimensioni più ampie.

41. Cfr. MICHELE CASTELNOVI, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Aracne editrice, Roma, 2012, pp. 196.

sono in atto almeno due strategie tra i fautori delle Regioni alternative: verso Regioni più grandi (o macroregioni o mesoregioni) “per poter contare di più”, oppure verso Regioni più piccole, in nome di una maggiore omogeneità identitaria ma soprattutto per separarsi dall’attuale capoluogo regionale, percepito ovunque come egoista ed accentratore – perfino peggiore della Capitale. Inoltre è in atto una terza strategia dell’inerzia, agita da tutti i soggetti che preferiscono mantenere lo status quo: soluzione particolarmente gradita nei capoluoghi di Regione (che godono della rendita di posizione) [...]⁴².

D’altra parte, è anche vero che, come è stato scritto⁴³

ci si trova di fronte ad una delle sfide maggiori per una vera modernizzazione del Paese, quella della gestione della diversità in uno Stato messo continuamente in discussione, scosso da forze centrifughe e profondamente diviso⁴⁴.

È perciò che in qualche modo toccherà darsi seriamente da fare al fine di favorire l’efficace “condensa” auspicata da Bonomi.


42. Ivi, p. 16.

43. Si veda PAOLO MOLINARI, *Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto*, pp. 41-63 in CALOGERO MUSCARÀ, GUGLIELMO SCARAMELLINI, ITALO TALIA (a cura di). *Tante Italie. Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, vol. I, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 181.

44. Ivi, p. 63.

LE PREMESSE

DELLA NUOVA AGGREGAZIONE

 Per inquadrare in un giusto contesto il significato del presente contributo è opportuno operare una distinzione fra regionalizzazione e regionalismo. Per dirla con Lucio Gambi, la regionalizzazione si definisce come

operazione di cui lo stato si è servito per dare organicità e uniformità istituzionale ai complessi umani – territorialmente definiti in entità di diversa origine storica – che lo formano, alle energie e quindi alle produzioni che ciascuno di loro è in grado di metter in opera, e ai rapporti fra loro¹.

Dunque è il potere statale che decide la regionalizzazione, ne configura le articolazioni sul territorio, ne definisce i confini, decentra una maglia di servizi che restano tuttavia funzionali al governo centrale.

1. LUCIO GAMBI, *Le "regioni" italiane come problema storico*, in AA.VV., *Orientamenti di una regione attraverso i secoli: scambi, rapporti, influssi storici nella struttura dell'Umbria. Atti del X Convegno di Studi Umbri. Gubbio 23-26 maggio 1976*, Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Perugia, Perugia, 1978, p.10.

Tale operazione si basa inevitabilmente sulla delega di funzioni e compiti a poteri locali, i cui limiti sono rigidamente definiti dalla legislazione nazionale. Sempre per Gambi, il regionalismo consiste invece

nel riconoscimento di aree contrassegnate da una omogeneità, o meglio da una particolare forma di coesione e coordinazione per ciò che riguarda in primo luogo la struttura economica e i patrimoni culturali: aree che esistono in molti casi con una loro chiara individualità, prima di una regionalizzazione².

Banalizzando il concetto, la regionalizzazione è un'operazione che parte dall'alto e come tale rispecchia gli interessi del potere che la mette in atto.

Il regionalismo muove invece da istanze che possono essere di gruppi consistenti o di intere popolazioni, ma anche di élites politiche e intellettuali.

Il ruolo di queste ultime non è da trascurare, sia perché è dimostrato che minoranze anche esigue hanno poi avuto storicamente ragione, sia perché queste cerchie numericamente limitate hanno finito per fornire ai vertici politici spunti e proposte variamente utilizzati per conseguire i risultati voluti. Questa notazione ci fa comprendere che i due processi sopra indicati non sono affatto inconciliabili e fra essi si instaura una dialettica destinata attraverso il tempo a produrre gli sbocchi più impensati.

In questo concetto va inserito il dibattito attuale sulla creazione di una maxiregione, unificando in una sola entità amministrativa le attuali Toscana, Umbria e Marche. In questo dibattito e confronto politico si misurano entrambe i processi appena descritti. Esiste un momento di regionalizzazione preoccupato di contenere i cosiddetti "costi della politica". Accanto a questo emergono proposte che si possono indicare come neo-regionaliste. Ne è un esempio il documento prodotto recentemente dai sindacati confederali, che privilegia – e non potrebbe essere altrimenti – le opportunità economiche, produttive e quindi occupazionali, riproponendo in tal guisa le esigenze proprie dei lavoratori e del mondo del lavoro in generale³.

2. Ivi, p.11.

3. CGIL, CISL, UIL, *L'«Italia di mezzo»*. *Rafforzare le omogeneità e rendere vantaggiose le differenze per cogliere una straordinaria opportunità di sviluppo*, Ancona

La tendenza alla revisione dell'impianto regionale di derivazione costituzionale non data da ora. Basti ricordare l'organica proposta avanzata negli anni Novanta dalla Fondazione Agnelli, non a caso velocemente richiamata nell'introduzione al documento della "triplice" sindacale. Anche allora si tentò di inserire quanto proposto in un quadro socio-economico di dimensioni europee, prima che nazionali. Si pose l'accento sulle disparità non solo territoriali ma anche economiche e quindi politiche fra regioni grandi e piccole o piccolissime come l'Umbria o la Val d'Aosta. Gli esponenti della Fondazione sostenevano che tale squilibrio costituiva di fatto un vero ostacolo all'affermazione di un reale federalismo visto che il peso e il potere decisionale delle regioni "maggiori" era destinato a prevalere sulle posizioni espresse da quelle più "piccole". Da qui la necessità di rivedere il disegno geografico delle regioni italiane in una prospettiva che, per quanto riguarda l'Umbria, ne prefigurava la suddivisione tra la Toscana (provincia di Perugia) e il Lazio (provincia di Terni). A Perugia tale tematica fu dibattuta con una profondità di argomentazioni, se mi è permesso di affermarlo, ben più rilevante di quanto non accada ora, in un apposito convegno organizzato dalla Regione Umbria nel 1994. All'epoca tale incontro non ebbe grande rilevanza se non fra gli addetti ai lavori. Ma non sarebbe male riprendere ora le linee fondamentali del confronto che allora emerse per proiettare una luce più vivida in quanto culturalmente più fondata sulle posizioni che si assumono oggi⁴.

Esiste comunque un altro elemento da non sottovalutare. Il disegno delle partizioni regionali non può essere considerato ciò che la scuola storiografica francese definisce una permanenza. Quando nel Rinascimento il mondo colto cominciò a porsi il problema delle regioni italiane, si partì da un dato di fatto: la consapevolezza che i confini di ogni realtà territoriale sono qualcosa di estremamente mutevole, tanto che lo stesso "nome" geografico può indicare in epoche diverse entità molto differenti. Se così è, quale contributo può dare la storia alla soluzione dei problemi dell'oggi? Ci sarebbe da essere estremamente scettici, tan-

Firenze Perugia, 2016.

4. GIACOMINA NENCI (a cura di), *Regionalizzazione e regionalismo nell'Italia mediana. Orientamenti storici e linee di tendenza. Atti del convegno di Perugia 4 novembre 1994*, «Quaderni di "Proposte e ricerche"», n.19, Ancona, 1995.

to più che da oltre venti anni si discute di una sorta di *finis historiae*, con argomentazioni a volte di segno radicalmente opposto. Non è questo il punto. Mi piace piuttosto muovere dalla considerazione di uno storico di valore, Massimo Salvadori:

il lettore può chiedere alla storia di aiutarlo a conoscere meglio il passato, ma non deve pensare che uno storico gli comunichi delle *verità* da recepire passivamente e dogmaticamente. Quel che lo studio della storia può fare è fornirgli materia per capire, analizzare, riflettere; è, insomma, trasmettergli il cumulo delle esperienze che le generazioni hanno compiuto *nel bene e nel male*. Poi ciascuno è chiamato a tirare le proprie somme⁵.

Una regione introvabile tra realtà mutevoli

Non occorre essere storici e tanto meno specialisti per sapere che l'Umbria attuale è realtà geografico-amministrativa storicamente recente e risultato di un'aggregazione fra componenti tradizionalmente poco amalgamate e spesso orientate verso assetti contermini diversi. Il nome stesso torna in uso tra i geografi all'inizio del Rinascimento con la chiara consapevolezza che nulla abbia a che fare con l'omonima partizione augustea. Piuttosto sulla scia di Flavio Biondo e del suo *De Italia illustrata opus* si opera all'epoca una identificazione alquanto arbitraria tra Umbria e Ducato di Spoleto. Vi era in questo il retaggio di una circostanza reale. L'antico Ducato per buona parte del Medio Evo aveva evitato quel frazionamento che invece aveva conosciuto la restante porzione della regione odierna. Di questa Umbria il Biondo cerca di fornire un'immagine più precisa possibile, ma con la premessa che le regioni sono realtà mutevoli, al punto che fra loro non si può assegnare un confine definito: «*divisionis nominationisque regionum mutatio ter quaterque in aliquibus et in quibusdam pluries facta*»⁶.

È un'impostazione concettuale destinata a pesare e a protrarsi fino al Seicento inoltrato, per cui nella cartografia i confini regionali quasi mai

5. MASSIMO L. SALVADORI, *Prefazione a La preistoria e gli antichi imperi*, RCS MediaGroup, Milano, 2013, p. 2.

6. *Blondi Flavii forliviensis De Italia illustrata opus*, Venetiis, 1511, f.49. La prima edizione critica dell'opera è tuttavia del 1474.

sono indicati da una linea convenzionale, neppure quando coincidono con frontiere statali: concezione di straordinaria modernità, scambiata in passato con imperizia tecnica.

Dunque l'Umbria del Biondo esclude tutta la parte della regione attuale posta a destra del Tevere, con Perugia e tutto il Perugino. Ne fanno parte invece località che ora ne stanno fuori, come Sansepolcro e Rieti. La Sabina, compresa fra Velino, lago di Piediluco, Tevere, Aniene e Fucino, non elencata fra le diciotto *Italiae regiones seu provinciae*, sembrerebbe essere in qualche modo connessa all'Umbria. Forse l'autore la tratta a parte sia per l'importanza rivestita nei tempi più antichi sia per l'eccezionalità del paesaggio.

Meglio definita dell'Umbria è la Marca Anconitana, limitata dal Tronto, dal Foglia e dalla catena appenninica.

Come è noto, l'altro caposaldo della geografia umanistica è rappresentato dalla *Descrizione di tutta Italia* di Leandro Alberti. Scritta con il dichiarato intento di rimettere ordine nelle variegate interpretazioni che sul problema delle regioni italiane erano state avanzate tra la fine del Quattrocento e i primi decenni del secolo successivo, ribadisce l'indifferenza per i confini politici ereditata dal Biondo. Un piccolo e curioso esempio: Castelnuovo di Garfagnana viene assegnato alla Toscana pur essendo appartenuto prima ai Bolognesi e, all'epoca, al duca di Ferrara.

Viene comunque perpetuata l'immagine che dell'Umbria veniva fornita nelle opere geografiche precedenti, anche se si inizia ad avanzare qualche dubbio sulla sua identificazione col Ducato di Spoleto. Quanto alla Sabina, nella quale viene ricollocata Rieti, è chiaramente trattata come parte dell'Umbria. Per quanto riguarda la Marca, ci si attiene rigidamente all'individuazione del suo limite meridionale al corso del Tronto, sicché Ascoli e diversi centri del suo territorio vengono descritti fra le località dell'Abruzzo.

Questa breve digressione sulle due principali opere geografiche, che sull'argomento vennero pubblicate nel Rinascimento, serve a introdurre una prima valutazione sull'esistenza o meno di un regionalismo negli stati italiani di *ancien régime*. È indubbio che se di ciò si può parlare, si tratta di una posizione propria di geografi, cartografi, storici: quindi di una ristretta élite di intellettuali che, nello sforzo di individuare aree omogenee dal punto di vista della tradizione oltre che da quello fisico, mal sopportano la presenza di suddivisioni legate quasi esclusivamente

a una realtà politico-amministrativa. È una coscienza regionalistica ancora embrionale e non del tutto consapevole, che tale rimarrà fino alla formazione dell'Italia unita.

Del resto, la configurazione reale delle aree provinciali nello Stato pontificio era anch'essa indefinita. Apparentemente non sembra così, in quanto la suddivisione dello Stato in cinque aree era stata sancita fino dal Trecento nelle *Constitutiones* promulgate dal cardinale Egidio d'Albornoz.

Le Costituzioni egidiane ripartivano lo Stato in cinque province, vale a dire: Patrimonio di S. Pietro in Tuscia, Ducato di Spoleto, Marca Anconitana, Romagna, Campagna e Marittima.

Ognuna di esse è governata da un legato pontificio. Ma la loro configurazione geografica è incerta e mutevole, così come il potere effettivo dei legati e più ancora le modalità in cui esso si esercita.

La provincia meglio definita sembra essere la Marca, tanto che a partire dal 1465 la legislazione albornoziana assume il nome di *Constitutiones Marchiae Anconitanae*. Con le modifiche approvate da Paolo III, ancor più di prima le prerogative del *rector Marchiae* ne escono rafforzate. Già la versione originale dichiarava nulli gli statuti comunali nelle parti in contrasto con le *Constitutiones*. Le *addictiones* cinquecentesche stabilirono per giunta l'inapplicabilità degli statuti suddetti a tutto il personale al servizio del legato pontificio. E, accanto al governo provinciale, esiste nelle Marche un'altra struttura che non trova equivalente in altre zone dello Stato. Si tratta del parlamento, poi trasformato in congregazione provinciale, costituito dai rappresentanti dei comuni e delle "terre" della regione. In sostanza, tuttavia, anche questo che sembra il meglio delineato fra i territori soggetti alla Santa Sede è qualcosa di ben diverso rispetto alla regione attuale. Gli stessi pontefici del Cinquecento (Gregorio XIII, Sisto V) sganciarono varie città dalla legazione e di conseguenza dalla congregazione provinciale. Inoltre il legame con il roversesco Ducato di Urbino era puramente formale. Non è un caso che il termine Marche anziché Marca si cominciò a usare quando, nel 1631, il Ducato tornò alla Chiesa e si riunì alla restante provincia. Una situazione che oscilla fra la marginalità e l'estraneità totale dalle strutture provinciali riguarda anche altre realtà di non poco conto come il Ducato di Camerino, i territori di Fano, Jesi, Fermo, Fabriano e il Presidato di Montalto, creato nel 1586 e che raggruppa le comunità

distribuite su una fascia che va dai Sibillini al mare tra l'Ascolano e il territorio di Fermo.

Nelle altre province la situazione è ancora più cangiante e confusa. La legazione romagnola, ad esempio, non comprende Bologna, che mantiene una sfera di autonomia notevole, la più ampia fra tutte le città soggette al Papa. I territori appartenenti grosso modo all'attuale Lazio si trovano in un rapporto ancor più indefinibile con il centro, costellati come sono da innumerevoli "giurisdizioni baronali", residui medioevali in cui il potere di fatto è in mano ai feudatari locali. Ancor più complesso l'assetto della Sabina, che non ottiene neppure la dignità di provincia ed è anch'essa "frastagliata" da autonomie feudali. Senza dimenticare che una fascia notevole dell'attuale provincia di Rieti appartiene al Regno di Napoli: Accumoli, Amatrice, Cittareale, Leonessa, Cantalice, Cittaducale e tutto il Cicolano.

E l'Umbria? Il vecchio Ducato spoletino era entrato a far parte integrale delle terre soggette alla Chiesa già nel XIV secolo, con una configurazione non molto diversa da quella rappresentata dai geografi umanisti, vale a dire tutto il vasto settore dell'Umbria odierna situato alla sinistra del Tevere, più alcune località appartenenti alle Marche odierne, come Sassoferrato e Visso. La novità che interviene nel Cinquecento è notevole e può riassumersi nel tentativo messo in atto dalla curia pontificia di aggregare la provincia attorno a un polo che non ne aveva mai fatto parte, e cioè Perugia, soprattutto dopo che la città era stata ridotta alla più completa obbedienza e soggezione ad opera di Paolo III. Manovra ambiziosa, ma fin dall'inizio irta di difficoltà, con la quasi impossibilità a padroneggiare le spinte centrifughe di Città di Castello e Spoleto, assai restia quest'ultima a cedere il primato di sede e capoluogo della legazione fino ad allora detenuto. E più ancora con la estrema difficoltà ad instaurare un legame effettivo e duraturo con una zona periferica e remota come il Nursino.

Nel complesso tuttavia l'azione intrapresa dal governo pontificio nel sec. XVI è comunque significativa sotto vari aspetti.

In primo luogo, essa denota una volontà centralizzatrice che aspira ad allineare il papato al rafforzamento delle grandi monarchie nazionali europee.

Si tratta dunque, in teoria, di una spinta innovativa per così dire modernizzatrice, destinata però ad infrangersi contro ostacoli insormontabili.

Si parte infatti dall'obiettivo di creare dei corpi intermedi tra le singole città, dominate tutte da élites aristocratiche gelose dei loro privilegi e del dominio assoluto sul contado, e il centro romano, con lo scopo di creare una gerarchia amministrativa e territoriale più funzionale e più duttile, pur sempre asservita al potere statale, ma con l'intento di creare un meccanismo più omogeneo e più controllabile.

Tale operazione si scontra, nel Cinquecento e nei due secoli successivi, contro fattori di diversa natura.

Soprattutto, manca il referente sociale che possa supportare le modalità e i fini dell'iniziativa.

Non possono esserlo le aristocrazie locali, che anzi difendono da Roma con le unghie e con i denti i margini di autonomia di cui godono e che cercano anzi di allargare per quanto sia possibile. Nell'assenza o almeno nell'irrilevanza di un nascente ceto borghese, non resta alla corte papalina che procedere a una regionalizzazione di facciata, affidata a funzionari di nomina statale ed appartenenti nella quasi totalità dei casi alla sfera ecclesiastica⁷.

Si continua così ad operare in una sorta di diarchia, nella quale il governo centrale fa proprie soltanto le competenze fiscali e, in parte, quelle giurisdizionali per quanto attiene soprattutto la sfera penale. Anche queste ultime sono comunque condizionate dalla sopravvivenza e dalla validità degli statuti comunali, strumenti di origine medioevale che furono aboliti soltanto all'inizio dell'Ottocento dal regime napoleonico.

In tutto questo, è reperibile la radice di tendenze ancora vive ed operanti al giorno d'oggi, come i comportamenti campanilistici di derivazione medioevale. Chi può dimenticare, ad esempio, il fallimento pochi anni or sono del progetto mirato ad istituire una terza provincia umbra a causa della rivalità fra Foligno e Spoleto come capoluogo della istituenda unità territoriale?

7. Su tutto questo, mi permetto di rimandare a ROBERTO VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato pontificio*, Bologna, Il Mulino 1983.

Dunque, nell'area pontificia i corpi intermedi esistono ma sono deboli, spesso puramente nominali, mutevoli e non certo tali da creare un senso di appartenenza nella massa dei sudditi. In questo, la realtà umbra è la più evanescente di tutte, perché le località del preesistente Ducato rifiutano in ultima analisi di essere dirette da un centro come Perugia, vissuto come lontano, estraneo ed ostile.

La Toscana. Una realtà diversa?

In rapporto alla frammentazione e all'insussistenza delle province pontificie, la Toscana è stata quasi sempre ritenuta al contrario esempio di una salda compattezza regionale sconosciuta al resto dell'Italia centrale. Geografi e storici dell'età moderna hanno variamente disquisito sulla corrispondenza fra l'antica Tuscia etrusca e poi romana e l'unità ottenuta dalla creazione e dal rafforzamento della signoria medicea a partire dal Cinquecento.

Le cose stanno veramente così?

In effetti, è possibile individuare una continuità che, a partire dall'antichità, attraversa l'età del frazionamento comunale nel Medio Evo, durante la quale permane ugualmente un senso di comune appartenenza sconosciuto alle regioni vicine. Ma vi sono altri filoni identitari, che vanno dal dialetto all'uso di attrezzi da lavoro e mezzi di trasporto, principalmente in agricoltura ma non solo. È stato prima ipotizzato e più recentemente dimostrato che l'affermazione del Granducato mediceo sia stata agevolata dal suddetto sentimento largamente diffuso⁸.

Non c'è dubbio che il consolidarsi dello stato assoluto sotto Cosimo I vada di pari passo con il progressivo ampliamento territoriale del dominio fiorentino. I due aspetti si rafforzano a vicenda, come ha ben individuato Furio Diaz nella sua ponderosa opera, divenuta e rimasta un classico della storiografia in materia⁹.

8. Queste tesi sono mirabilmente sintetizzate da CARLO PAZZAGLI, *La Toscana: un'identità di lungo periodo*, in *Regionalizzazione e regionalismo nell'Italia mediana*, cit., pp. 36-49.

9. FURIO DIAZ, *Il Granducato di Toscana. I Medici*, Storia d'Italia UTET, vol. XIII tomo I, Torino 1982.

Ma quando, nel 1537, Cosimo viene eletto capo supremo del governo fiorentino con poteri che, sulla scorta delle precedenti concessioni papali e imperiali, sono o tendono a diventare assoluti, l'estensione del nascente ducato è ben lungi dall'abbracciare l'intera regione. Esso corrisponde alle attuali province di Firenze, Pistoia, Arezzo, Pisa e Livorno (quest'ultima solo in parte). Se a Firenze appartengono numerose località oggi non più toscane (la cosiddetta Romagna fiorentina) è pur vero che ne restano fuori: la Repubblica di Siena col suo territorio che arriva fino al Tirreno; la signoria dei Malaspina su Massa e Carrara e sulla Lunigiana; la Repubblica di Lucca; la signoria degli Appiani a Piombino.

Dell'esistenza di un vero e proprio stato regionale si può parlare solo con l'annessione forzata di Siena tramite la guerra del 1554-55. A ben vedere neppure dopo questo evento l'unificazione politica della Toscana fu completa. Non solo restavano fuori dal Ducato mediceo Massa e Lucca, ma si istituiva con gli accordi del 1557 lo Stato dei Presidi, affidato alla Spagna e comprendente Orbetello, Talamone, Porto Ercole, Porto S. Stefano e l'Argentario. Alla Spagna rimanevano anche Piombino e l'Isola d'Elba, ad eccezione di Portoferraio.

Insomma, la conquista di una reale unità politica risale solo all'Ottocento e avviene in momenti successivi di acquisizione: Isola d'Elba, Stato dei Presidi e Piombino nel 1815; Lucca e suo territorio nel 1847; Massa Carrara e relativo territorio nel 1849 e definitivamente solo nel 1865. Il faticoso raggiungimento dell'unità non inficia di certo quella percezione di appartenenza sopra richiamata. Ancor più ciò si evidenzia a negativo, se raffrontato con l'artificiosità e il frazionamento delle regioni vicine, in particolare dell'Umbria.

Giusta perciò la presa di posizione di Carlo Pazzagli negli anni Novanta, tesa a respingere non solo nell'immediato ma anche per il futuro qualsiasi ipotesi di regionalizzazione che portasse a un qualunque tipo di frammentazione o smembramento dei territori toscani.

Tuttavia lo stesso Pazzagli si mostra molto scettico, con oltre venti anni di anticipo sulla relativa formulazione, circa la costituzione di una macroregione dell'Italia mediana dal Tirreno all'Adriatico. Si potrebbe individuare in siffatta proposta un momento che privilegia l'aspetto economico a tutto scapito dell'identità culturale venutasi gradualmente a forgiare prima e a rafforzarsi dopo l'Unità. È una critica che resta, almeno in parte, valida ancor oggi.

Le province pontificie nel Seicento e nel Settecento

Il 15 agosto 1592 il pontefice Clemente VIII dava vita con apposita bolla alla Sacra Congregazione del Buon Governo (*de Bono Regimine*), allo scopo di uniformare in tutto lo Stato la politica tributaria e i meccanismi della finanza locale. In sé, si trattava di un atto di grande portata sia sulla via dell'ammmodernamento dell'apparato statale, sia in direzione di una modifica del variopinto rapporto con province, città, "luoghi feudali" che componevano il mosaico dei territori papali.

Allo stesso intento, ma con un taglio più politico che amministrativo, risponde la bolla di Urbano VIII nel 1627, con l'istituzione di una congregazione destinata ad occuparsi della manutenzione e della conservazione *civitatum, oppidorum et locorum aliorumque bonorum confinium et terminorum*. La nuova congregazione vigila sulla alienazioni che possono comportare trasferimento di poteri giurisdizionali, con facoltà di annullarle o modificarle. Può modificare i confini esistenti tra città, luoghi e territori e funge da tribunale inappellabile per eventuali controversie su tali confini.

Le resistenze alle intenzioni centralizzatrici dei pontefici furono ampie. Basti pensare che per tutto il Seicento le "comunità baronali" si rifiutarono di inviare a Roma la tabella sui bilanci locali prevista dalla legislazione clementina, impiantando a tal fine una controversia che fu risolta solo nel 1704.

Ciò che tuttavia resta irrisolta è l'opportunità di creare organismi intermedi tra il centro da una parte, le città e i singoli luoghi dall'altra. È vero che si passa a un sistema per cui, a partire dal pontificato di Sisto V, i governatori di tutti i luoghi sono nominati dal Papa o dalla Sacra Consulta. Ed è altrettanto vero che tra tali governatori si instaura talvolta una sorta di gerarchia perché chi regge le località minori si viene a trovare in posizione di soggezione non solo ai legati pontifici, ma anche ai colleghi che governano le località maggiori. Tutto ciò non conduce al rafforzamento di strutture di tipo provinciale o regionale. Anzi la nomina diretta da parte del centro porta a privilegiare i rapporti fra le singole entità locali e il governo statale, in nome di un legame chiaro e codificato. Così le ripartizioni sovracittadine restano qualcosa di indefinito e di indefinibile, come e più che nel secolo precedente, anche perché l'annessione dei ducati di Ferrara, Urbino e Castro alla Chiesa

complica ulteriormente il quadro. Così nelle leggi papali la stessa località si trova inserita ora in una provincia, ora in un'altra.

Si possono fare alcuni esempi che bene rendono l'immagine di ripartizioni provvisorie e di scarso costruito.

Sotto Clemente VIII l'elenco delle province autorizzate a tenere un proprio agente in Roma distingue Patrimonio, Umbria, Marca, Emilia e Romagna, provincia degli Ernici comprendente Lazio, Campagna, Marittima e Sabina¹⁰.

Nel *motu proprio* del 1640 con cui Urbano VIII introduce alcuni provvedimenti di carattere fiscale, la Romagna è chiamata col suo nome tradizionale e quindi con la scomparsa dell'appellativo Emilia. L'area laziale viene denominata solo «Campagna e luoghi adiacenti», mentre «città e contado di Camerino» assurgono a dignità di provincia a sé.

Nel censimento del 1656, all'elenco dell'epoca clementina si aggiungono ducato di Urbino, stato di Bologna, ducato di Ferrara, ma Camerino non viene più considerata provincia. Torna ad esserlo in una nota ufficiale del 1679, dove anche lo stato di Castro e Ronciglione nonché la baronia di Collalto sono equiparati a province. Infine, nel bando emanato dal cardinal camerlengo il 19 agosto 1697 sono introdotte varie novità tra cui la separazione dello stato di Urbino e sua legazione dalla Marca¹¹.

Questo contraddittorio *tourbillon* rende bene l'idea dello scarso peso esercitato da partizioni a carattere regionale, anche quando le stesse vengono decise dal centro per fini pratici. Quando avviene, e non sempre, che tali suddivisioni si appoggino a organi decentrati del governo romano, è incredibile verificare quanti siano i "luoghi" particolari che per un motivo o per l'altro sfuggono a tali giurisdizioni.

Da notare che, siccome l'ex Ducato di Urbino dopo il ritorno alla Chiesa nel 1631 mantiene la sua unità come legazione, l'Eugubino e le zone limitrofe restano qualcosa di completamente diverso dall'Umbria.

10. IACOPO COHELLIO, *De bono regimine rerum ad universitates spectantium in bullam Clementis Papae VIII commentaria*, Roma 1656, pp. 277 ss.

11. GIACOMO COELLI, *Bolle di sommi pontefici, risoluzioni e decreti concernenti l'interesse delle comunità dello Stato Ecclesiastico*, Roma 1642, pp. 110 ss. *Raccolta di rescritti, decreti e lettere della S. Congregazione del Buon Governo ed altre SS. Congregazioni*, Roma 1734, pp.13 ss.

Altre volte invece province già esistenti assumono connotazione più ampia, come il Patrimonio, che oltre al Viterbese viene a inglobare località oggi appartenenti all'Umbria (Orvieto, Fabro, Ficulle e altre). Quanto alla provincia umbra rimane una costruzione composita e artificiosa. Ma almeno documenti ufficiali e prodotti cartografici la individuano in maniera meno incerta. Nel Seicento Umbria è un nome, ma è un po' più facile intendersi sul suo significato.

Quanto alla cartografia regionale, all'inizio del secolo è pervasa da innovazioni che trovano il momento di svolta nell'opera di Giovanni Antonio Magini. Le carte raccolte nell'atlante postumo edito a Bologna nel 1620 testimoniano il passaggio da una visione umanistica in cui prevale la tradizione storica a una concezione che assegna la massima importanza, per dirla con l'autore, alla «divisione hodierna dell'Italia secondo il dominio de i potentati, c'hoggidi la governano»¹².

Per quanto concerne l'Umbria, il passaggio da una geografia storico-erudita a una rappresentazione politica è ancor più netto. Se la carta d'insieme ripropone la visione tradizionale del Ducato di Spoleto, altre raffigurano i territori di Città di Castello e Orvieto come province autonome dalla legazione perugina¹³.

Senza entrare nel dettaglio dell'influsso decisivo che le novità maginiane esercitano su tutta la cartografia successiva, si può affermare che l'imporsi di una più forte regionalizzazione, ancorché oscillante e variabile, provoca un arretramento del regionalismo, proprio di quell'ambiente colto che tradizionalmente lo aveva sostenuto.

Anche se la geografia e la cartografia abbandonano gradualmente il loro atteggiamento propositivo per puntare a una descrizione dell'esistente, e rendere quindi un servizio anche al potere, neppure nel Settecento la regionalizzazione pontificia approda a esiti stabili.

In questo secolo esistono quattro classi di governatori nominati dal Papa o dagli organi della Curia. I più importanti sono i governatori prelatizi, cui sono affidate province intere ma anche città di speciale rilevanza. Di conseguenza tali città non si rapportano al governatore provinciale come ad autorità di livello superiore. Anzi mantengono un

12. GIOVANNI ANTONIO MAGINI, *Italia*, Bologna 1620, p.22.

13. Ivi, tavole 39, 40, 46.

rapporto diretto con Roma che di fatto le colloca fuori della provincia di teorica appartenenza.

Questo, salvo che che la città in questione sia capoluogo di provincia o di legazione. In questo caso si cerca di instaurare un rapporto vantaggioso con città della stessa provincia soggette a un governatore di livello inferiore.

Su queste contraddizioni si arena la vita amministrativa dello Stato dei papi per tutto il secolo dei lumi. Ed è singolare la carenza di reali riforme proprio in una fase storica in cui le monarchie italiane ed europee pongono mano a cambiamenti di ampio respiro in tutti i campi della vita pubblica.

Per altri versi, le province pontificie appaiono meglio delineate dal punto di vista geografico. Ciò è ben visibile negli atti del censimento 1701, che mettono finalmente ordine nell'intricatissima area laziale. Qui il Lazio comprende le diocesi di Ostia, Porto, Frascati, Albano, Palestrina e Tivoli, mentre la provincia di Campagna e Marittima quelle di Velletri, Terracina, Anagni, Ferentino, Segni, Alatri, Veroli, oltre Aquino e Benevento. Il Patrimonio è come in precedenza l'area a destra del basso Tevere, cui viene assegnata anche Orvieto. Marca e Ducato d'Urbino sono ben distinte, così come le tre legazioni denominate Romagna, Stato di Bologna e Ducato di Ferrara. All'Umbria fanno capo le diocesi di Perugia e Città di Castello, oltre quelle comprese nell'ormai scomparso Ducato, ma anche la diocesi di Camerino¹⁴.

Va da sé che nei successivi censimenti del 1708, 1736 e 1742 qualcosa cambia, e talvolta in maniera vistosa come in tutta la restante produzione amministrativa della corte pontificia¹⁵.

Questa perdurante incertezza rappresenta la consacrazione definitiva del fallimento dei tentativi di regionalizzazione operati nello Stato pontificio in età moderna.

L'atto che meglio rappresenta questo sbocco riguarda proprio Perugia e risale al 1730, quando Clemente XII cambia il titolo di *gubernator civitatis Perusiae, et Provinciae Umbriae* in *gubernator civitatis, territorii*

14. FRANCESCO CORRIDORE, *La popolazione dello Stato romano (1656-1901)*, Roma 1906, pp.18s., 23, 64ss., 68ss.

15. *Collezione delle disposizioni emanate sul nuovo censimento rustico ed urbano dello Stato Pontificio*, Roma 1844, Parte I, Sezione II, pp.85ss.

et comitatus Perusini. Con ciò il pontefice prende atto che la sostituzione del legato col governatore prelatizio, divenuta stabile già nel secolo precedente, ha distrutto i vincoli che tenevano in subordine le altre città dell'Umbria. Ma la stessa cosa avviene altrove, come nelle aree marchigiana e laziale. È una strana situazione, in cui realtà amministrative in evoluzione si affiancano ad altre svuotate di significato e ridotte di nuovo a semplici nomi.

Lo scossone del “periodo francese”

L'intervento napoleonico in Italia e il conseguente smembramento dello Stato pontificio hanno come effetto collaterale una svolta epocale anche per ciò che concerne la regionalizzazione.

Nell'*ancien régime* tutto infine era determinato dal rapporto fra il centro e le oligarchie cittadine. Di qui un andamento che creava incertezza e mutamenti continui nel rapporto con la periferia.

Certo, diverso era il caso della Toscana, dominata da dinastie, prima i Medici e poi i Lorena, che avevano stabilito un potere centrale forte, acconsentendo tuttavia a forme di autonomia e decentramento impensabili in altri stati confinanti.

In ogni caso, il periodo napoleonico tolse di mezzo in primo luogo uno dei corni del dilemma, abolendo quegli statuti comunali di origine medioevale che impedivano nei fatti, soprattutto nelle terre del Papa, la creazione di uno stato moderno come lo intendiamo noi.

Oltre a ciò, il “periodo francese” sancì formalmente un principio amministrativo che era esistito solo nei sogni dei prelati più accorti e lungimiranti della corte pontificia. Questo principio può riassumersi nell'adozione di una legislazione che stabilisce la partizione regionale o provinciale dello stato, con gli esatti termini di ogni unità così risultante, con una precisa indicazione dei compiti, delle prerogative ma anche dei limiti imposti agli organi chiamati a dirigere le nuove unità territoriali, delle quali era lo stato stesso a designare i singoli capoluoghi.

Fu l'effimera Repubblica romana del 1798-99 ad adottare la suddivisione dello stato in otto dipartimenti: Roma, Anagni, Viterbo, Perugia, Spoleto, Ancona, Macerata e Fermo. Al di là dell'uso di un termine traslato di peso dalla regionalizzazione francese, questo atto può essere

indicato come il momento di nascita di suddivisioni in dimensioni non solo geografiche ma anche in forme giuridico-amministrative, che prefigurano quelle dell'Italia unita.

Non a caso al momento della “restituzione” dello Stato pontificio nel giugno 1800 si adotta una ripartizione in sette delegazioni apostoliche con capoluoghi a Viterbo, Spoleto, Perugia, Camerino, Macerata, Ancona e Urbino, più le tre province suburbane di Civitavecchia, di Campagna e Marittima (con capoluogo Frosinone), di Sabina (con capoluogo Rieti). La novità rispetto al passato non sta tanto nel fatto di riecheggiare le partizioni individuate dalla soppressa Repubblica, quanto nel principio di effettiva supremazia del capoluogo, nella persona di colui che è chiamato a dirigerlo, su tutte le istituzioni degli altri centri della provincia, siano di origine locale o di nomina governativa¹⁶.

A partire dal 1809 lo Stato pontificio si trova ad essere smembrato in due parti. Le province emiliane e adriatiche sono inglobate nel Regno d'Italia e suddivise nei dipartimenti del Basso Po, del Reno, del Rubicone, del Metauro, del Musone e del Tronto. Le aree umbra e laziale sono divise in due dipartimenti sottoposti ad altrettanti prefetti. Il primo è quello del Tevere, con capoluogo a Roma, il secondo quello del Trasimeno, con capoluogo a Spoleto e non a Perugia¹⁷.

Alcuni aspetti di questa partizione sono destinati ad arrivare fino a noi. Ad esempio, per la prima volta il dipartimento del Tevere prefigura il Lazio odierno, pur senza la porzione a sud di Terracina, che fino all'Unità continuerà ad appartenere al Regno di Napoli.

Il dipartimento del Trasimeno risulta invece essere una meccanica trasposizione delle due preesistenti delegazioni di Perugia e Spoleto, di modo che risulta assai diverso dall'Umbria attuale, sia perché non comprende l'Eugubino, sia perché al contrario include centri che ora fanno parte di Lazio e Marche. Per così dire, è più ricca di futuro la creazione del dipartimento del Metauro che supera definitivamente la distinzione fra Urbinate e Marca d'Ancona.

16. GAETANO MORONI, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, XIX, in Venezia 1843, pp.202 ss.; DANTE CECCHI, *L'amministrazione pontificia nella prima restaurazione (1800-1809)*, Macerata 1975.

17. MARIO CARAVALE, ALBERTO CARACCILO, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Storia d'Italia UTET, vol.XIV, Torino 1978, pp. 585 ss.

In questo lasso di tempo, la vicina Toscana continua ad essere una realtà diversa dalle regioni pontificie. Ad essere precisi, neanche nel periodo napoleonico è contraddistinta da una completa unificazione sul piano politico e amministrativo, neanche quando il Granducato passò nelle mani dei Bonaparte e fu suddiviso nei tre dipartimenti dell'Arno (con Firenze capoluogo, Pistoia e Arezzo), del Mediterraneo (con Livorno capoluogo e Pisa), dell'Ombrone (con Siena capoluogo e Grosseto). Infatti i principati di Lucca e Piombino, il secondo sorto sulle ceneri del vecchio Stato dei Presidi, continuano ad avere esistenze separate.

È chiaro che le reminiscenze storiche non possono essere un punto di riferimento nelle scelte da fare al presente per il futuro. Ma è altrettanto vero che per secoli la Toscana è stata ben altra cosa della vicina Umbria e delle più lontane Marche.

La regionalizzazione pontificia nell'Ottocento: un tentativo disperato

Dopo il crollo del sistema napoleonico, alla corte romana appare chiaro come sia impossibile un ritorno *tout court* al passato anche per quanto riguarda l'amministrazione locale. Il punto da cui non si può tornare indietro è quello della validità per tutto lo stato della stessa normativa generale.

Così Pio VII, nel *motu – proprio* del 1816 che avvia la riorganizzazione della cosa pubblica, parte dalla constatazione che nello Stato pontificio era mancata una «uniformità», carenza che il pontefice attribuisce non a torto all'itinerario della sua formazione

perché, formato colla successiva riunione di Domini differenti, presentava un aggregato di usi, di leggi, di privilegi fra loro naturalmente difforni, cosicché rendevano una Provincia ben spesso straniera all'altra, e talvolta disgiungeva nella Provincia medesima l'uno dall'altro Paese¹⁸.

La riforma operata da Pio VII fra 1816 e 1817 è pertanto contrassegnata da una ripartizione in delegazioni come enti territoriali in cui lo

18. *Moto proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio settimo in data de' 6 luglio 1816 sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica*, Roma, s.d., p.4.

stato intero si articola. Unica eccezione la zona intorno a Roma, nella quale i governatori faranno diretto riferimento alla Segreteria di Stato.

Ma non è questo l'unico aspetto progressivo della riforma. Intanto il potere dei delegati è ridimensionato in campo sia giudiziario che finanziario. Le giurisdizioni baronali vengono abolite nell'area emiliana, marchigiana e a Benevento. Altrove, ai baroni che intendono mantenere la propria giurisdizione viene imposto di sostenere le spese per il funzionamento della cosa pubblica nel territorio di competenza: è un chiaro invito alla rinuncia.

Si conferma anche l'abolizione degli statuti comunali, si dettano modalità valide ovunque per l'elezione dei consiglieri e delle giunte comunali, ancora chiamate all'antica "magistrature". Si elimina il carattere ereditario delle cariche e si collega al numero degli abitanti quello dei rappresentanti.

Ma l'impianto riformatore non è privo di contraddizioni, che tradiscono la nostalgia per lo status prenapoleonico, riesumando per esempio una eccessiva frammentazione territoriale. Le delegazioni sono ben diciassette e il raggruppamento di alcune di loro in province è puramente formale. Dubbi e malcontenti portano all'emanazione di un nuovo editto a distanza di poco più di un anno, e precisamente il 26 novembre 1817.

Si instaura un *modus operandi* che tale resterà durante tutta la lunga agonia dello Stato fino a Pio IX. Le norme di amministrazione locale, con relativa ripartizione, cambiano continuamente e freneticamente, non solo nel passaggio da un pontefice all'altro, ma spesso anche nel corso dello stesso regno.

Nel 1824 Leone XII emana un *motu proprio* che, puntando al riassetto del quadro territoriale, stravolge la riforma di Pio VII, di cui si ammette in pratica il fallimento, sia perché le giurisdizioni speciali sono sopravvissute in notevole misura, sia perché il desiderato decentramento sovente altro non è stato che l'accoglimento di tesi e richieste municipalistiche a scapito di altre località.

Per rimediare alla confusione che ne deriva, non si trova di meglio che ridurre le delegazioni da 17 a 13 tramite la creazione di quattro de-

legazioni riunite: Macerata con Camerino, Fermo con Ascoli, Spoleto con Rieti, Viterbo con Civitavecchia¹⁹.

L'inefficienza e l'inefficacia del provvedimento provocano un nuovo cambiamento, ad opera dello stesso papa, appena tre anni dopo, nel 1827, concernente l'irrisolvibile questione dell'assetto del territorio. Dopo altri quattro anni, tutto viene rimesso in discussione dagli editti emanati nel 1831 da Gregorio XVI.

Le radici di questi frenetici cambiamenti non stanno nel basso profilo della corte e dei funzionari pontifici. Vi è molto di più: l'incapacità, ancora una volta, di reperire un referente sociale che a livello locale possa sostenere una volontà di cambiamento, sulla cui sincerità per altro è legittimo nutrire più di un dubbio.

Una politica oscillante, fatta di timidi passi avanti e pronte retro-marce, finisce per innalzare davanti alle proposte del governo un muro di diffidenza se non di ostilità. I fatti e gli atti parlano. Già i provvedimenti di Pio VII contro le giurisdizioni baronali trovavano il loro limite nella circostanza che i baroni restavano i principali, talvolta gli unici, proprietari terrieri nei luoghi a loro tradizionalmente soggetti. Ciò consentiva di mantenere nel fatto quel potere che nel diritto si voleva ridimensionare.

Quanto al funzionamento della macchina comunale, i provvedimenti di Leone XII avevano segnato un deciso arretramento, stabilendo che i consigli comunali fossero composti per metà di nobili. Inoltre la nomina dei consiglieri per la prima volta spetta al sovrano e poi diventa ereditaria.

Solo venendo meno una delle famiglie aventi titolo il consiglio può procedere alla surroga che può essere tuttavia annullata dal delegato. È uno schiaffo a quelle forze borghesi che Pio VII aveva cautamente tentato di coinvolgere nella guida delle città. Con ciò viene meno la possibilità di rivalutare il ruolo di ambienti atti a fornire quadri dirigenti al centro e localmente, cosa che per di più presupporrebbe l'eliminazione della supremazia degli ecclesiastici sui laici: passaggio del tutto impraticabile, perché stravolgerebbe le basi su cui lo stato si poggia.

19. *Moto proprio della Santità di N.S. Papa Leone XII, in data dei 5 ottobre 1824 sulla riforma dell'amministrazione pubblica*, Roma, s.d.

Solo con Pio IX, a opera del card. Antonelli, si arriverà a misure mirate a rimettere in gioco nuove forze e si adotterà una sistemazione del territorio che, non priva di difetti, sarà molto più razionale delle precedenti.

Ma ormai è tardi, la stessa esistenza dello Stato è agli sgoccioli. Se una lezione si può trarre dai maldestri espedienti che gli ultimi papi re adottarono per rimettere il loro stato e le sue articolazioni al passo coi tempi è che nessuna regionalizzazione funziona se non si rapporta a un regionalismo reale, se non riesce a sposare e a soddisfare interessi concreti del tessuto sociale. Così non fu nel vecchio regime neppure nell'Ottocento, quando ormai i ceti borghesi, che potevano fornire la base per un decentramento razionale, guardavano ben oltre l'aggiustamento di uno stato vecchio e fatiscente.

Conclusione

Il presente contributo riguarda il rapporto fra regionalizzazione e regionalismo prima dell'unificazione nazionale, alle cui soglie si arresta.

Va detto però che la prima regionalizzazione dello stato unitario si servì abbondantemente, almeno nell'area interessata dall'attuale progetto di macroregione, del lavoro svolto dai governi granducali e papalini. La Toscana era già disegnata come regione grazie alle sue caratteristiche fisiche e umane. Fu sufficiente superare quel frazionamento periferico che si era trascinato per secoli. Unificazione regionale e nazionale andarono di pari passo, anzi furono una cosa sola.

Le Marche nascono come regione sulla scia di quanto operato dai governi pontifici dell'Ottocento. Non si fece altro che raggruppare le sei delegazioni apostoliche e, sopprimendo quelle di Camerino e Fermo, individuare le quattro province di Pesaro Urbino, Ancona, Macerata e Ascoli Piceno.

Un curioso episodio poco conosciuto la dice lunga sulla permanenza di alcuni aggiustamenti operati dallo Stato pontificio. Nel 2009 è stata distaccata dalle Marche l'alta valle del fiume Marecchia, annessa alla provincia marchigiana da Pio VII nel 1816. La Regione ha prodotto un ricorso (poi respinto) alla Corte Costituzionale per ottenere la restituzione della zona "sottratta".

La vicenda umbra è forse la più travagliata. Come è noto, nel 1860 fu costituita la “grande” Provincia dell’Umbria corrispondente a quelle attuali di Perugia, Terni e, in parte, Rieti. Il capoluogo fu stabilito a Perugia: il tutto fu dettato da una scelta dello stato unitario finalizzata allo scopo di mettere in piedi una entità locale abbastanza estesa e fortemente centralizzata come baluardo a fronte del Lazio ancora pontificio.

La provincia sopravvisse nella forma originaria fino all’epoca fascista. Già nel 1923 Rieti fu staccata da Perugia e annessa alla provincia di Roma. Nel 1927 Rieti divenne provincia, unificando il circondario del capoluogo con quello di Cittaducale, appartenente prima alla provincia aquilana e quindi all’Abruzzo. Nello stesso anno, sulla base della delibera governativa del 6 dicembre 1926, fu istituita la provincia di Terni. Solo così l’Umbria approdò alla configurazione geografica che conserva al momento attuale.

Si argomenta oggi che una realtà limitata come l’Umbria non possa più sopravvivere come unità amministrativa a sé. Date le dimensioni, l’osservazione pare indiscutibile. I numeri pesano e pesarono, ad esempio, nell’istituzione della provincia di Terni visto che la popolazione della città era passata dai 15000 abitanti del 1881 ai 40000 di quaranta anni dopo.

Macroregione allora? Qualche dubbio sorge. Se la progettata regionalizzazione non sarà sostenuta da un adeguato movimento dal basso, la storia ci insegna che sarà destinata al fallimento. Niente lascia scorgere qualcosa di simile ai grandi movimenti popolari che negli anni Sessanta finirono per costringere il centro all’istituzione degli enti Regione, superando in questo un ritardo non indifferente rispetto al dettato costituzionale del 1948.

Ciò che si muove alla base mira per ora ad aggiustamenti a livello geograficamente più basso. Penso alle spinte provenienti dall’area eugubina per una unificazione di Umbria e Marche.

Penso all’azione di un movimento dotato di un saldo retroterra culturale come Mondo Sabino, ispiratore del referendum che nel 2008 non riuscì a stabilire il passaggio di Leonessa all’Umbria solo per mancato raggiungimento del quorum, e di un’analoga richiesta anche da parte di Magliano Sabina. Il tutto in vista di una modifica della regione umbra, basata sulla riagggregazione di Rieti a Perugia e a Terni.

Modifiche troppo minimali? Forse, ma sicuramente più vicine alle esigenze dei cittadini di quanto non sarebbe in un complesso amministrativo esteso da Massa Carrara ad Ascoli Piceno. Tanto più che le province sono diventate un organo non più eletto dal popolo e sono state ridotte a strutture deboli di risorse di ogni tipo e quindi condannate a una vita stentata.

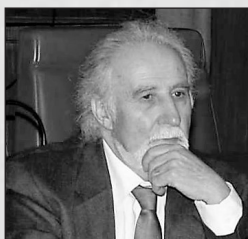
A meno che tutto si basi sulla *quérelle* sui costi della politica, motivazione ambigua e spesso demagogica, che mal si concilierebbe tra l'altro con la necessaria creazione di organismi territoriali intermedi dalle funzioni vaghe e indefinite, con il rischio che si trasformino in enti inefficaci o peggio nei carrozzoni burocratici su modelli che ben conosciamo.

In qualche modo, si ritorna alla premessa. Il compito dello storico non è quello di esprimere giudizi sul presente, quanto quello di indagare e presentare materiali che aiutino chi, in maniera responsabile e intelligente, voglia operare per il futuro.



LLA SABINA DEVE STARE CON L'UMBRIA

Intervista a GIANFRANCO PARIS
a cura di ANDREA MAORI
con la collaborazione di DOMENICO CIALFI



GIANFRANCO PARIS, accanto alla professione di avvocato che esercita dal 1962, ha due passioni: la politica e il giornalismo. Nel 1988 assunse la direzione di "Mondo Sabino", testata nata nel 1986 come supporto pubblicitario al territorio, che trasformò in breve tempo in un giornale vero e proprio al servizio della intera regione sabina che comprende tutta la provincia di Rieti, la sabina romana, quella abruzzese (tutti i comuni del monterialese) e di quella umbra (i comuni di Cascia, Norcia e della Valnerina). Dirigente nazionale del Pri e consigliere comunale per dieci anni a Rieti. Venne eletto dal nuovo Consiglio regionale del Lazio nel primo consiglio di amministrazione della FILAS (Finanziaria regionale) dove svolse le funzioni di segretario del consiglio medesimo e dell'esecutivo.

Nel 1980, per dissensi sulla gestione interna del PRI del Lazio, si è dedicato a coltivare la passione per il giornalismo e la cultura del territorio collaborando alla pubblicazione dei primi libri di autori locali da cui ha avuto origine un filone di pubblicazioni che ha avuto ed ha tutt'ora un notevole seguito.

CHI È GIANFRANCO PARIS



Gianfranco Paris ci accoglie nella sua casa a Rieti per il colloquio. È un energico signore di ottanta anni che non ha perso la sua vena combattiva per una battaglia politica che conduce da anni. Quando accendiamo il microfono per l'intervista è un fiume in piena.

Io sono un deluso delle Regioni. Fin dal 1970 mi sono battuto per la grande occasione che sono state le Regioni. Con il Pri credevamo in questa speranza. Ma sono diventate subito un carrozzone. Hanno scimmiettato lo Stato con tutti i suoi difetti. Per esempio, all'epoca c'era la corsa a passare da funzionario dello Stato alle Regioni in quanto, in automatico, vi era un aumento del 20% dello stipendio. Un meccanismo non molto diverso da quello che sta avvenendo ora con l'abolizione delle provincie e il passaggio degli amministrativi dalla provincia alle Regioni. All'epoca la conseguenza è stata la creazione di un corpo burocratico che si è portato con sé i difetti della gestione ministeriale che sono stati trasferiti alle Regioni.

Tutto è diventato burocrazia, tutto è diventato qualcosa di diverso dalla visione che avevamo per favorire il riequilibrio dei territori svantaggiati e per favorire la partecipazione dei cittadini.

Nel Lazio lo squilibrio è stato tremendo. Da un lato Roma e dall'altro il "vuoto"! Ma il "vuoto" di Latina e Frosinone è risultato diverso da quello di Rieti e Viterbo. Si è trattato di "vuoto" di progettualità e di risorse.

La mancanza di elaborazione e di volontà di risolvere i problemi mi ha portato ad un allontanamento dalla politica nei partiti e nelle istituzioni per favorire la diffusione di idee concrete per supplire alla mancanza di una politica di sviluppo della Sabina utilizzando il giornale "Mondo Sabino", del quale assunsi la direzione nel 1988.

Nel 1990 la legge 142 sulla riorganizzazione degli enti locali mi portò ad organizzare un convegno a Passo Corese nel comune di Fara Sabina. La legge 142 è stata una prima presa di coscienza della necessità della riorganizzazione amministrativa del Paese finalizzata a realizzare la partecipazione effettiva della collettività all'esercizio e alla cura degli interessi pubblici. Ma la legge 142 non è stata mai applicata. I partiti non l'hanno voluto. Il dibattito che si sviluppò a Passo Corese ruotò intorno

alla nascita dell'area metropolitana di Roma e al destino del resto del Lazio. In quella sede si ipotizzò la nascita di una città metropolitana di Roma, sull'esempio di Monaco di Baviera, e di un Lazio composto dal territorio delle 5 province, compresa quella di Roma. Mi sono sempre battuto per questo, e Mondo Sabino è stato lo strumento per la diffusione di questa proposta politica.

| *Come vi siete organizzati per realizzare queste finalità?*

L'obiettivo di puntare sul Lazio diviso in una città metropolitana e in una Regione composta dal territorio di tutte le province non è mai decollato per l'avversione di tutti i dirigenti dei partiti locali che sono subordinati a quelli romani dai quali promanano il loro potere reale sul territorio. Noi siamo stati in attesa per lunghi anni. Poi quando è stato avviato il dibattito sulle macro-regioni – prosegue Paris – abbiamo elaborato che se tutto il Lazio dovesse entrare in una macro-regione che comprenda anche Roma, i nostri territori verrebbero ancora di più trascurati. Il vero nemico delle province del Lazio è la città di Roma, che con i suoi problemi le marginalizza inesorabilmente. Così insieme a Maurizio Terzetti, opinionista di Perugia, Massimo Spadoni patron della emittente radiofonica umbro-sabina, gente al di fuori dai partiti e tutti operanti nel mondo della informazione, abbiamo elaborato un manifesto che abbiamo chiamato “Manifesto di Friozzu”, dal nome della nota osteria di Terni nella quale ebbe luogo il primo incontro il 19/12/2015.

Si tratta di un appello diretto a favorire ogni movimento di opinione pubblica che creda nelle motivazioni di una omogeneità territoriale, culturale e socio-economica tra l'Umbria e la Sabina. Il dibattito sulla macro-regione non può prescindere da questi elementi. Facendo questi discorsi è venuto fuori che allo stato delle cose sarebbe utile sia alla Sabina che all'Umbria di mettersi in moto per riunire quel territorio che Mussolini separò nel 1927, violentando l'omogeneità storica di varie zone: l'Etruria, l'Abruzzo e l'Umbria, separando Rieti dalla provincia umbra, includendo in Umbria Orvieto e nella provincia di Rieti parte del territorio dell'ex regno borbonico, tradizionalmente abruzzese. Da questa nuova aggregazione l'Umbria ne ricaverebbe notevoli vantaggi perché con l'inclusione del territorio reatino rafforzerebbe la sua pre-

senza nella macro-regione tirrenica e avrebbe più peso per bilanciare quello della Toscana. Infatti le potenzialità dell'economia e dei principali settori produttivi, *in primis* l'agricoltura, sono uguali nell'Umbria e nella Sabina, per non parlare della continuità dialettale e dell'integrità linguistica. Parlare di un unico territorio è funzionale al riequilibrio delle future aree macro-regionali. Siamo partiti dal concetto che un territorio per svilupparsi deve essere omogeneo. Quel territorio risorge se politicamente c'è la volontà di favorire questo sviluppo di integrazione. Nell'ambito del Lazio siamo sacrificati. Roma con i suoi problemi assorbe tutto e ogni nostro problema non viene considerato».

I *Vi sentite isolati, quindi?*

Totalmente isolati. Il lavoro che stiamo sviluppando ora è soprattutto a livello informativo, di sviluppo di una consapevolezza. In particolare con MEP Radio un'emittente che valorizza i territori dell'Umbria del sud e del Lazio, in attesa di espansione nel perugino, già programmata. Un mezzo di comunicazione che segue tutte le manifestazioni dei territori. In questo modo cerchiamo anche di superare quel *gap* di comunicazione che c'è tra noi e l'Umbria. Attualmente è come se ci fosse un muro tra noi e la Valnerina a livello di comunicazione. Eppure c'è omogeneità di territorio. La Valnerina è attualmente florida nel campo dell'agroalimentare grazie alle sinergie che ci sono tra quel territorio e alcune nostre comunità come Leonessa, Amatrice, Posta e Cittareale. Per esempio "Grifo latte" il gruppo agroalimentare con sede a Perugia si serve anche del latte delle vacche del nostro territorio!

Per far capire quanto siano importanti le iniziative che si stanno prendendo in Valnerina non va dimenticata l'azione del "Centro per la documentazione e la ricerca Antropologica in Valnerina" con l'opera di Agostino Lucidi, profondo conoscitore di quella zona, per la valorizzazione di quel territorio e dei suoi prodotti. Qui da noi non c'è niente! "Mondo Sabino" vuole creare sinergie con loro, mettere insieme con quei territori le nostre produzioni, cooperare.

Come è lo stato del dibattito nel reatino su questi progetti?

Quale dibattito? Dicono solo una serie di luoghi comuni e si spartiscono le poltrone, retribuite! Perché dobbiamo rimanere nel Lazio? Qui da noi non c'è niente. Aggregiamoci quindi con chi è riuscito a sviluppare il proprio territorio più di noi.

In Umbria, il dibattito sulle macro-regioni mi pare che tenda ad emarginare la questione Sabina. Cosa ne pensa?

Abbiamo avuto una serie di colloqui, stiamo costruendo una rete di contatti ed abbiamo verificato una diffusa disponibilità. Inoltre c'è il referendum promosso a Leonessa per l'ingresso in Umbria. Un referendum che ha ottenuto molte firme e consensi. Si attende solo la convocazione dei comizi elettorali da parte del Sindaco. L'attuale referendum è stato promosso da un movimento spontaneo di cittadini cresciuto molto rispetto a quello che si formò nel 2008, più legato a logiche partitiche, ma che non andò in porto. L'attuale comitato «Tutti Siamo Leonessa» guidato da Carlo Fornari, nasce quindi con un obiettivo prioritario: quello di promuovere l'annessione del territorio comunale, attualmente nel Lazio, alla vicinissima Umbria.


Con il patrocinio della Regione Umbria avremmo dovuto tenere un convegno a maggio 2016, ma poi non se ne è fatto nulla bloccati da logiche «centralistiche romane». Abbiamo insistito e convocato un altro convegno per il 26 agosto a Leonessa a cui dovevano partecipare come relatori amministratori umbri, esponenti dell'imprenditoria etc. Purtroppo è stato bloccato dal terremoto due giorni prima, una vera iattura! Il convegno è solo rimandato, ma l'interesse c'è e come! Appena la situazione si sarà normalizzata torneremo all'attacco.

La nostra presenza nell'Umbria può aiutare l'Umbria ad entrare nella macro-regione con maggiore forza. La macro-regione deve basarsi su territori omogenei: per questo ci opponiamo ai progetti di alcuni parlamentari sabini che ci vorrebbero trascinare nell'area metropolitana di Roma. Un progetto insensato».

A livello amministrativo cosa potrebbe cambiare?

Faccio un esempio: un aspetto è l'attuale situazione degli uffici giudiziari. C'è il pericolo concreto che il Tribunale di Rieti venga soppresso perché non c'è il numero sufficiente di abitanti per supportarne l'attività. Lo stesso pericolo c'è con la Corte d'Appello di Perugia che rischia la chiusura avendo una giurisdizione troppo piccola. La chiusura della Corte d'Appello di Perugia comporterebbe costi e disagi enormi con la ridefinizione di uffici e tribunali. Se Rieti entra nella macro-regione tirrenica dell'Italia centrale con l'Umbria il problema si risolverebbe automaticamente. L'Ordine degli Avvocati di Rieti ha celebrato il 14 luglio u.s. un convegno a Rieti, presso la C.C.I.A.A, su questo problema al quale hanno partecipato tutti i presidenti degli Ordini Forensi dei Tribunali umbri, i loro rappresentanti nell'Ordine Nazionale Forense e l'avv. Benedetti Valentini ex membro della commissione giustizia di Montecitorio. Ecco un primo tema concreto che ci unisce subito all'Umbria.

ABBRACCIO SOFFOCANTE

 ridisegnare i confini delle regioni è operazione straordinaria che è dato intraprendere solo in momenti di “svolta”, in cui si rende necessario superare l’assetto territoriale-amministrativo esistente per fissarne uno diverso, migliore. Ed è un’operazione che ridefinisce la distribuzione di poteri amministrativi e risorse, le gerarchie e i legami tra i territori.

Un’operazione, quindi, che vede oggettivamente coinvolte le comunità locali, con i loro interessi e le loro aspirazioni. Sembrerebbe necessario, allora, che le comunità locali – le città, innanzitutto – siano protagoniste, che si avvii un processo “aperto” nel quale esse possano esprimere la loro “voce”¹ e, infine, esercitare le loro opzioni.

L’iniziativa dei presidenti di Toscana, Umbria e Marche, per i quali l’annunciata ridefinizione dei confini degli enti regionali si dovrebbe risolvere nel mero accorpamento delle tre regioni, nasce invece con il vizio di origine di aver ignorato questa esigenza fondamentale. Né, va

1. ALBERT OTTO HIRSCHMAN, *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli 1987.

detto, fin qui dai territori si sono levate con forza voci che reclamassero uno spazio di discussione e confronto.

E con ciò, l'accorpamento-sommatoria delle tre regioni, se mai sarà realizzato, è avviato a ridursi a un'operazione centralistica, disegnata e guidata dai vertici delle amministrazioni regionali (quelle stesse amministrazioni che la riforma vorrebbe superare in quanto sostanzialmente fallimentari). L'assenza delle voci *ec-centriche* delle comunità locali svislisce l'operazione in corso e, con molta probabilità, ne pregiudica la capacità di dare vita a un progetto condiviso e fecondo.

Il disegno di accorpamento ignora le differenze talvolta profonde esistenti tra i vari territori e città e ne comprime gli spazi di autonomia che invece andrebbero suscitati e fatti valere massimamente in passaggi come questo. Vista dall'interno dell'Umbria, in particolare, la principale differenza è, con tutta evidenza, quella esistente tra il secondo centro della regione, Terni e l'area più vasta che gravita intorno ad essa, e il resto della regione.

Città, il posto dello sviluppo

Ma non è solo la logica propria di un'operazione straordinaria di ridisegno dei confini a reclamare uno spazio per la "voce" delle comunità locali, vi sono bensì anche considerazioni che derivano dall'osservazione dei processi di sviluppo oggi in atto. Oggi, più che negli anni della gestazione delle attuali regioni, lo sviluppo economico nasce e prende forma nelle città, prima che a livello regionale o nazionale.

Anche nelle politiche territoriali europee la dimensione urbana rappresenta un riferimento imprescindibile. E come tale è chiaramente riconosciuto anche in quelle italiane. Secondo il CIPU "se produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana, è dunque con il prisma della città che si deve costruire una strategia di rilancio dello sviluppo"².

2. Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana*, presentato dal Ministro per la coesione territoriale, Roma 20 Marzo 2013.

La capacità di attrarre e concentrare risorse qualificate, di sviluppare e far circolare conoscenza e idee imprenditoriali, di dar corso a effetti moltiplicativi, fa delle città, o almeno quelle che ne sono in grado, i centri dello sviluppo. D'altro canto, la maggiore mobilità della popolazione, in particolare quella giovanile, e la fluidità dei posti di lavoro può accelerare il declino delle città che non riescono a diventare poli attrattori.

Siamo quindi di fronte alla possibilità di una divaricazione tra nuovo sviluppo e declino, che passa per le città e mette le stesse città, in modo particolare i centri medio-piccoli, di fronte a sfide impegnative. Le protezioni offerte dalle politiche regionali o anche nazionali sono oggi meno efficaci, la spinta del trend della crescita che in passato era impressa dalle politiche nazionali e si diffondeva ai vari territori, arrivando a lambire per inerzia anche quelli periferici, è ormai ridotta a poca cosa. Le traiettorie dei singoli territori, maggiormente esposte a spinte e shock eterogenei, oggi tendono a diversificarsi.

La città non è morta, viva la città

Guardando al panorama internazionale le nuove tecnologie della comunicazione non sembrano aver fermato il processo di concentrazione di popolazione e attività economiche nelle città. I vantaggi della prossimità geografica non sono svaniti con la straordinaria facilità di scambio di informazioni offerta dalle nuove tecnologie.

Contrariamente alle previsioni di qualche tempo fa, le città non stanno morendo, al contrario sono al centro dei nuovi processi economici³. Anzi, esse vedono rafforzare il loro ruolo nell'economia della conoscenza e dell'innovazione. L'agglomerazione (la concentrazione spaziale di attività economiche) continua a generare antichi e nuovi vantaggi.

Innanzitutto, quelli derivanti dalla condivisione tra una moltitudine di soggetti di risorse e infrastrutture indivisibili (*sharing*). A questi si sommano i vantaggi che derivano dalla maggiore facilità di combinare in modo produttivo e vantaggioso lavoratori qualificati, imprese, risor-

3. EDWARD LUDWIG GLAESER, *Are cities dying?*, «The Journal of Economic Perspectives», 12 (1998), pp.139-160.

se, servizi specializzati (*matching*). Inoltre la prossimità fisica consente travasi di conoscenza attraverso i contatti, gli scambi e le relazioni personali anche informali (*learning*). La diffusione della conoscenza, di quella “tacita” in particolare, richiede vicinanza fisica e genera a sua volta produzione di nuova conoscenza, innovazione, imitazione. E questa è una conoscenza che si acquisisce gratuitamente a condizione di trovarsi lì dove essa circola in misura più abbondante.

Tutti questi vantaggi, tipicamente realizzabili nelle grandi agglomerazioni, accrescono la produttività di lavoratori e imprese. Sono queste le forze centripete che fanno crescere le città.

Certamente, nel contesto italiano anche preesistenze e specificità nazionali e locali incidono, forse a volte frenano, sulla ridefinizione delle città come centri dello sviluppo. Nella struttura economica italiana permangono nicchie produttive del manifatturiero, solo parzialmente attraversate dalle innovazioni, e servizi non molto avanzati, tra cui il turismo, la cui distribuzione territoriale affonda le radici in un passato spesso lontano. Anche l'attività innovativa non si concentra esclusivamente nelle maggiori città⁴.

Tuttavia diversi studi mostrano che i meccanismi di agglomerazione operano anche nelle realtà territoriali italiane: le aree urbane mostrano vantaggi in termini di produttività totale dei fattori; quelle con elevato capitale umano crescono di più e attraggono lavoro qualificato, grazie a un effetto positivo sulla produttività che fa aumentare anche i salari, e a una migliore qualità della vita⁵.

Insomma, sebbene nessuna esperienza estera, a partire da quella statunitense, sia ripetibile nei modi e nell'intensità, è tuttavia assai probabile che gli stessi meccanismi siano all'opera anche nell'economia europea e italiana.

Nel nostro paese già da tempo è in atto una divaricazione tra territori che si configurano come sistemi locali urbani e non urbani.

Uno studio recente della Banca d'Italia mostra che tra 1981 e 2011 si è verificato un travaso di popolazione e posti di lavoro dai sistemi

4. CARLO TRIGILIA, FRANCESCO RAMELLA, *Imprese e territori dell'alta tecnologia in Italia*, il Mulino, Bologna 2010.

5. Istat, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma 2015.

locali non urbani verso quelli urbani⁶. La quota di popolazione di questi ultimi è cresciuta di 5 punti percentuali e quella degli addetti di 7 punti. Nel 2011 l'incidenza degli addetti sulla popolazione era pari al 24% nei sistemi non urbani contro il 30% in quelli urbani.

Anche la composizione settoriale dei posti di lavoro dei sistemi urbani e non urbani è chiaramente diversificata. Nei primi è maggiore il peso dei servizi e, in particolare, di quelli ad alta intensità di conoscenza, laddove nei secondi è maggiore il peso dell'industria manifatturiera e delle costruzioni. La quota di occupazione high-tech è tripla nei primi rispetto ai secondi.

Infine, è diverso il loro profilo per quanto riguarda i livelli di istruzione della popolazione. L'incidenza dei laureati è pari al 13,4% nei sistemi urbani mentre è solo dell'8,9% nei sistemi non urbani. E ciò che più conta è che la crescita dei laureati nei primi avviene in misura massiccia mediante trasferimento dai centri minori, soprattutto per i laureati di discipline scientifiche.

Città in crescita/città in declino

Su queste tendenze di lungo periodo già in atto e visibili nel nostro paese, si innestano ulteriori e inediti fattori di cambiamento. Globalizzazione e nuove tecnologie stanno avendo, e potranno avere ancor più nel prossimo futuro, effetti importanti sugli equilibri urbani. La tendenza all'agglomerazione non necessariamente prende corpo con uguale forza in tutti i centri urbani esistenti.

Ampie quote di attività economiche un tempo "legate" al luogo fisico della città e appannaggio della classe media sono oggi contendibili dal punto di vista territoriale e libere di rilocalizzarsi. Lo sviluppo di servizi on-line (dal commercio elettronico all'internet banking, nei servizi di consulenza e nella pubblica amministrazione) scioglie il legame di tali attività con il luogo fisico in cui risiede la domanda.

6. Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, «Economie regionali», 43 (2015). Lo studio considera sistemi urbani i sistemi locali con più elevata densità abitativa e con una popolazione superiore a cinquantamila abitanti.

Le città appaiono sempre più sistemi aperti, senza protezioni. Non solo il commercio elettronico ma anche la concentrazione della grande distribuzione, la mobilità del capitale umano qualificato, la smaterializzazione di molte attività, hanno rotto l'equilibrio urbano tra popolazione residente, domanda di servizi e capacità di produrre reddito. La quota di attività economiche che un tempo si distribuivano tra le città in proporzione alla popolazione residente oggi sembra assottigliarsi. L'accresciuta libertà di localizzazione, che in un passato recente caratterizzava le attività manifatturiere, riguarda ora anche importanti fette di terziario, anche avanzato.

Il rovescio della medaglia di questa maggiore contendibilità territoriale delle attività economiche sta nella possibilità di attrarre queste attività. Sono le città più grandi, quelle più accoglienti, o in grado di offrire servizi qualificati e meno congestionate che potranno avvantaggiarsi di questa opportunità, emergendo come poli attrattori, più o meno grandi, di persone qualificate, imprese, idee.

In questa interazione ci saranno città e territori che perderanno risorse, altre che ne acquisiranno di nuove. Anche lo sviluppo delle attività che rimangono fisicamente legate alle città, vale a dire i servizi ad alto contenuto relazionale e di socialità, potranno crescere ma entro i limiti della domanda e del reddito delle famiglie che vi risiedono e, in ultima analisi, della quota di attività di maggior pregio presenti nella struttura economica della singola città. I posti di lavoro qualificati, infatti, funzionano da moltiplicatori locali di occupazione e reddito.

Le tendenze in atto, dunque, suggeriscono che la divaricazione tra sistemi urbani e non urbani si incrocia con la polarizzazione tra città in crescita e città in declino.

Pur con tutte le particolarità del contesto, anche da noi le possibilità di sviluppo sono in larga parte legate a ciò che accade nelle città. Prima e più della scala regionale conta quella urbana. Casomai la questione aperta per il Centro Italia, e per l'Umbria in particolare, è se e in che modo le città di media dimensione sapranno attrezzarsi per prendere parte a questa fase di sviluppo⁷.

7. Sul tema delle città medie nelle politiche territoriali europee e italiane si può vedere il documento del Centro documentazione e studi dei Comuni italiani ANCI-IFEL, *L'Italia delle città medie*, 4, 2013.

Omogeneità tra regioni: un punto di vista limitato

Nell'assenza di una discussione pubblica sull'ipotesi di accorpamento, sulle sue premesse e conseguenze, si segnala il recente contributo di Alessandrini, Bracalente e Casini Benvenuti⁸. Lo studio mette in evidenza le omogeneità economiche e sociali delle tre regioni, a partire dal comune percorso storico di sviluppo industriale fino alle affinità nelle strutture produttive attuali, nei livelli di benessere sociale e nelle tendenze demografiche.

Accanto alle omogeneità, largamente prevalenti, si evidenziano anche alcune differenze, in particolare la peggiore dinamica della produttività di Marche e Umbria, e il ritardo delle stesse regioni nella formazione di un terziario qualificato a servizio delle imprese.

Tuttavia anche questo studio, che ha il pregio di aver portato l'esame dell'ipotesi di accorpamento su un piano analitico, si ferma al livello di analisi regionale. Al di là dell'auspicio che nella futura macroregione siano valorizzate le diversità subregionali, lo studio si concentra unicamente sulle omogeneità *tra regioni* e dà l'impressione di considerare le eventuali specificità locali come varianti marginali di un unico modello regionale. Di più, sembra assumere che le regioni costituiscano le unità "naturali" e indivisibili delle politiche territoriali e, in particolare, dell'operazione di ridefinizione dei confini regionali.

Eppure, per quanto detto sopra a riguardo del ruolo prevalente delle città su quello delle regioni nei processi di sviluppo, risulta non del tutto giustificato trascurare gli ambiti subregionali. Anche sotto il profilo dell'analisi delle omogeneità e delle differenze, è gravemente limitato il quadro che può restituire un'analisi che si fermi al livello regionale. Tanto più in un contesto come quello italiano in cui una lunga tradizione di studi ha evidenziato l'importanza e le specificità dei sistemi locali.

Difficilmente la condizione di omogeneità sarebbe soddisfatta nel caso ternano, sia per quanto riguarda la sua storia industriale sia dal

8. PIETRO ALESSANDRINI, BRUNO BRACALENTE, STEFANO CASINI BENVENUTI, *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 Studio, Macerata 2016.

punto di vista dei caratteri strutturali presenti e delle esigenze per lo sviluppo futuro.

A titolo puramente esemplificativo vale la pena ricordare che, in base ai dati dell'ultimo censimento il sistema locale di Terni è classificato tra quelli con prevalente specializzazione nella manifattura pesante mentre la gran parte degli altri sistemi locali umbri appartengono ai settori del made in Italy. Al di là della sua composizione settoriale, l'industria ternana vede una importante concentrazione di imprese multinazionali, assai poco omogenea con il tipo di governance d'impresa prevalente nel resto della regione. Anche i flussi di pendolarismo per motivi di lavoro e studio evidenziano una gravitazione sull'area romana che certamente non ha riscontro al di fuori delle aree di Terni, Narni e Orvieto. Infine, ma non ultimo per importanza, in base agli indicatori di mercato del lavoro relativi al 2014 (come già da tanti anni), Terni figura ancora tra le aree di maggiore sofferenza del Centro Italia insieme a Massa, Lucca, Rieti, Frosinone, Latina⁹.

Terni, in cerca di prospettive territoriali e di sviluppo

Al di là dei guadagni in termini di efficienza statica, derivanti da economie di scala e riduzioni di costi, la ridefinizione dei confini amministrativi rappresenta un'occasione per ricercare possibili benefici in termini "dinamici", di risoluzione degli squilibri esistenti e di ampliamento delle opportunità di sviluppo dei territori.

Ma la ricerca di benefici dinamici è certamente operazione ancor più complessa di quella che mira ai vantaggi statici. Essa chiama in gioco la capacità autonoma delle comunità locali di riconoscere le proprie esigenze fondamentali e di definire delle ipotesi di sviluppo.

Allo stesso tempo, in una prospettiva opposta a qualsiasi campanilismo chiassoso e perdente, le singole città devono saper riconoscere la necessità vitale di aprirsi a relazioni ampie e molteplici, di collocarsi dentro sistemi territoriali sufficientemente articolati, stabilendo alleanze e definendo strategie comuni con altre città.

9. Istat, *La nuova geografia... cit.*

In questa prospettiva, le differenze non devono spaventare né la ricerca delle omogeneità come criterio guida del processo di riagggregazione territoriale può essere oltre modo esasperata. La sfida è anche saper valorizzare le differenze, garantendo alle comunità locali spazi di esercizio della “voce” e di autonomia, di ricerca di sinergie possibilmente non a somma zero e, comunque, non mortificanti delle loro aspirazioni.

Ma, come si è argomentato, l'operazione avviata dai presidenti delle Regioni è di segno del tutto opposto. In essa si perpetua, in Umbria, l'asimmetria tra la città capoluogo e le altre città della regione. E ciò lascia presagire che, all'interno della futura macroregione, vi sarà una distribuzione di quote di “voce”, potere e risorse ancora più diseguale.

La formazione di poche macroregioni tenderà ad accrescere il potere delle nuove regioni a scapito dello stato centrale aumentando il rischio di un neocentralismo di livello regionale e di marginalizzazione per le città non capoluogo¹⁰. Tanto più questo scenario potrebbe valere per Terni che in passato, e ancora oggi con il recentissimo riconoscimento di “area di crisi complessa”, ha ciclicamente fatto ricorso all'intervento straordinario del governo nazionale, peraltro in chiave meramente compensatoria e assistenzialistica piuttosto che per accompagnare reali processi di sviluppo. Pertanto sarà comunque necessario un disegno delle nuove istituzioni regionali che eviti questo rischio e, al contrario, valorizzi la vitalità e la responsabilità delle città.

Va anche notato che non si è fin qui aperta una reale discussione pubblica sull'ipotesi di accorpamento regionale. Soprattutto non si sono registrate prese di posizione critiche della sua impostazione centralistica. I vertici dei sindacati confederali delle tre regioni sono sembrati più ansiosi di aderire al progetto e di farne comunque parte che di contribuire in autonomia con una propria riflessione.

In modo particolare, colpisce che la Cisl, in contraddizione con uno dei suoi tratti più originali e fecondi, vale a dire il riconoscimento dei territori e delle loro diversità come l'ambito entro cui dare vita alla contrattazione collettiva e alle azioni per lo sviluppo, aderisca a una impostazione centralistica, ignorando le profonde differenze dei territori subregionali che pure conosce bene.

10. Società Geografica Italiana, *Rapporto annuale 2014. Il riordino territoriale dello Stato*, Roma 2015.

In questo passaggio Terni non può trascurare di considerare le prospettive di diverse opzioni di aggregazione territoriale tra le quali, innanzitutto, l'approfondimento delle relazioni con le città dell'area a nord di Roma e l'integrazione con il versante orientale dell'Umbria (l'"Umbria flaminia") e con le Marche. In questa direzione si pone il progetto CIVITER di politiche di sviluppo territoriale integrato che coinvolge Civitavecchia, Viterbo, Rieti e Terni. Tuttavia ad esso è sembrata fin qui assai poco interessata la Regione Umbria e verosimilmente lo sarà ancora meno l'ipotizzata macroregione.

Tra le priorità di una politica che voglia evitare l'ulteriore declino dell'area ternana, anche qui a scopo puramente esemplificativo, figura il completamento dei collegamenti con Civitavecchia e il raddoppio della linea ferroviaria Orte-Falconara, e, in prospettiva, il traguardo dell'Alta velocità Roma-Ancona. Al contrario, Ferrovie dello Stato ha annunciato di volersi impegnare sul potenziamento della linea FCU per il collegamento Perugia-Roma. Al di là del dato positivo di un investimento sulle linee umbre, questo progetto è mirato alle esigenze del capoluogo regionale mentre esclude Spoleto e Foligno e genera benefici probabilmente minori o nulli per Terni.

Una seconda priorità è sul fronte dell'economia della conoscenza. A questo riguardo andrebbe elaborato un progetto di rete delle università del Centro Italia, dentro il quale possa trovare una sua collocazione adeguata anche l'esangue polo di Terni. L'università di Perugia, tuttavia, ha respinto fin qui qualsiasi possibilità di apertura a prospettive di questo tipo. Eppure altre realtà universitarie, ben più dinamiche, come nel Veneto, già si muovono con decisione in questa direzione. Risulta sempre più chiaro che l'università di Perugia non è propensa a intraprendere progetti di sviluppo con ricadute importanti al di fuori della sede perugina, mentre continuerà a tentare di estrarre risorse da Terni finché vi troverà attori privati e istituzionali compiacenti.

Conclusioni

Siamo quindi di fronte all'ipotesi di un'operazione straordinaria di ridisegno dei confini delle regioni che, nella visione dei presidenti di Toscana, Umbria e Marche si ridurrebbe a una mera sommatoria tra i territori delle regioni attuali.

Un'operazione che al momento si configura come calata dall'alto sui territori, che svilisce i margini di autonomia delle comunità locali e che non riconosce il ruolo, predominante rispetto alle dinamiche regionali, che le città oggi hanno nella generazione dello sviluppo.

In una macroregione così concepita sarebbe alto il rischio che gli squilibri territoriali interni vengano esacerbati e il declino già visibile in alcune aree continui e si aggravati.

Sarebbe auspicabile, invece, che le città del Centro Italia acquisissero un ruolo di primo piano, che prendessero in mano il processo di riaggregazione territoriale, che cominciassero a tessere la tela di nuove reti di relazioni trasversali e a elaborare e condividere idee di sviluppo.

Per cominciare potrebbero convocare sin da subito un forum delle città medie del Centro Italia come sede nella quale mettere sul tavolo progetti di partnership territoriali e individuare nuove sinergie tra città.

Solo recuperando un ruolo autonomo delle città il processo di riaggregazione territoriale può assumere pieno significato. Ma affinché questo sia possibile è urgente sfilarsi dall'abbraccio soffocante di questa macroregione.

LA SCATOLA DELLA REGIONE E GLI INTERESSI DELLE CITTÀ

Un dubbio dovrebbe sorgere subito (a prescindere da cosa si pensi della riforma costituzionale sottoposta a referendum popolare). La presidente Marini e i suoi colleghi di Marche e Toscana sostengono contemporaneamente un progetto di “macroregione” (Toscana + Umbria + Marche) e un forte riaccentramento di poteri dalle amministrazioni regionali alla amministrazione nazionale. Non basta: sostengono anche la creazione di un presunto “Senato delle autonomie locali” dove gli eletti votano con i rispettivi partiti, mentre in Germania, dove al nome corrisponde la cosa, i rappresentanti di ciascun *Land* (da qualsiasi partito provengano) possono votare solo in modo concorde (perché rappresentano una “regione” e non un partito).

Che logica c'è nel sostenere il depotenziamento dell'istituto regionale ed il proporre la costituzione di una “macroregione”? Se anche le ultime briciole di potere devono essere riportate a Roma, allora tanto vale abolire le Regioni. O servono solo a distribuire prebende a chi occupa scanni imponenti e impotenti?

Guai a pensare che una logica non ci sia. Una logica c'è, ma va cercata nelle cose, non nelle parole. Nella logica neocentralista del gruppo politico di cui la Marini e gli altri fanno parte, le Regioni sono le istituzioni della dipendenza e non della autonomia, con buona pace dell'articolo 5 della Costituzione italiana. Le Regioni sono strutture di intermediazione politica destinate a distribuire risorse (decrementi) onde comprare la rinuncia alla autonomia, autonomia che, dove c'è, si esprime anche in una competizione tra territori e con la amministrazione nazionale e così alimenta la responsabilità civica.

Per la Regione umbra le città sono ormai solo risorse da sfruttare e da addomesticare. Il caso dell'area di crisi complessa per Terni e Narni è l'ultimo esempio di successo di questa strategia. Il successo non consiste nei contenuti, vaghissimi, o nei metodi, già più volte rivelatisi fallimentari. (Si fa spendere altro denaro a chi ne ha già sperperato tanto.) Il successo della operazione "area di crisi complessa" sta invece nella quasi totale corralità con cui la comunità ternana l'ha chiesta e ha chiesto alla Regione che la patrocinesse e la gestisse. In modi del genere un ristretto ceto politico sopravvive distribuendo briciole di denaro romano (oggi "renziano") per alimentare dipendenza e non sviluppo. Tanto meno autonomia.

A sostegno della "linea" si diffonde un ragionamento che suppone una similitudine tra geologia e politica. Se la prima dice: mettiamo nella stessa regione territori che appartengono alla stessa zolla tettonica, la seconda dice: mettiamo sotto la stessa Amministrazione Regionale territori socialmente ed economicamente simili. Alla radice del ragionamento opera un principio semplice: la politica è la scatola che contiene il sociale e, come si sa, per abitudine mettiamo nella stessa scatola cose dello stesso tipo. Dato poi che ora lo Stato ha meno soldi (si pensi al comparto della sanità), si deve ridurre il numero delle "Regioni-scatolettoni".

Il ragionamento non è affatto elementare, ma furbo. Secondo il paradigma della politica come scatola, la scatola politica contiene e rappresenta il resto della realtà sociale. Questa politica, per esistere, trae consistenza *dal* e sottrae consistenza *al* sociale: la scienza politica la chiama capacità estrattiva. Questa politica è intermediazione, non dà, ma prende. Trattiene per sé un po' di ciò che dall'altro va verso il basso

ed un po' di ciò che dal basso va verso l'alto della piramide statale. Lo "Stato-matriosca" ha bisogno della "Regione-scatolone".

La "Regione-scatolone" deve evitare allo Stato per cui lavora che le autonomie locali, le città (il vero incubo dello Stato), comprendano e perseguano i propri interessi e che dunque considerino le varie istituzioni politiche (nazionali, europee, locali, globali) altrettanti *network* cui ricorrere selettivamente, scegliendo in quale e quanto cooperare a seconda dello scopo che si persegue.

Nessuna utopia, è così che funziona la globalizzazione, è così che funziona la sua poliarchia. Le *global cities* sono i soggetti e quelli che una volta erano gli Stati perdono dimensioni ed acquisiscono specializzazione ed efficienza trasformandosi in agenzie di servizi. Tramontano le "scatole-politiche" e si afferma una nuova generazione post-statale di strumenti politici.

Mentre le città grandi rompono le "scatole" degli Stati, gli Stati cercano di "inscatolare" almeno le città medie e piccole. Il governo italiano non tratta Napoli e Milano come Terni o Ascoli. Zelanti amministratori regionali danno una mano allo Stato accumulando così meriti politici che prima o poi passeranno a riscuotere, a Roma. (Negli ultimi decenni le carriere politiche hanno subito in Italia un profondo mutamento morfologico.)

I ceti politici ai vertici delle Regioni lasciano tracce indelebili di questa strategia. Ancora una volta l'Umbria offre esempi da manuale. Tipico è quello della nuova legge elettorale regionale: proporzionale, preferenze, collegio unico regionale. Risultato? È Perugia che sceglie il personale politico che dovrebbe rappresentare gli interessi locali. Perché, altrimenti, se sono venti i consiglieri da eleggere, non si è divisa l'Umbria in venti collegi uninominali, magari da assegnare con il doppio turno e contemporaneamente alla elezione diretta del "governatore" regionale? Forse una sola cosa avrebbe potuto spaventarli altrettanto: la proposta di spostare la sede della Regione da Perugia ad un'altra città (e con ciò anche il suo indotto).

I politici ormai ragionano solo con la propria carta d'identità. Per quanti anni ancora mi debbo garantire quello che ho? Che vantaggio avrei mai a valutare le mie scelte politiche secondo archi temporali più lunghi?

Che importa se la sopravvivenza della società italiana a sud del Po è ormai in discussione. Quando Roma chiuderà definitivamente i rubinetti alle Regioni, queste li avranno già da un pezzo chiusi alle città. In quel momento, però, chi oggi governa le Amministrazioni Regionali e concepisce il progetto “macroregione” sarà già al sicuro. «Tristo a chi tocca»: questa motto campeggia sulle loro bandiere.

A loro evidentemente basta essere stati gli ultimi ad abitare il “Palazzo” quando ancora stava in piedi. La crisi sociale ed economica, civile e demografica che ha coinvolto l’Umbria negli ultimi trenta anni non sconvolge nulla e nessuno in Regione.

Abbiamo a disposizione un’altra idea di Regione? Abbiamo a disposizione un’altra idea di politica? Oppure l’unica idea disponibile è quella della Regione-scatolone e l’unico progetto concepibile è quello della “macroreligione” (Toscana + Umbria + Marche?)

Certo che c’è (perlomeno) un’altra idea di politica. Certo che c’è (perlomeno) un’idea di amministrazione regionale alternativa: quella della *Regione come agenzia di rappresentanza politica di interessi comuni a più aree urbane*.

C’è sui libri però. C’è altrove, in Europa e nel mondo. Circola anche da noi, in Umbria, ma solo come possibilità in attesa di consenso. Possibilità più volte elaborata¹, spesso lodata, mai imbracciata. Eppure questa idea di Regione potrebbe funzionare bene in un paese con una storia *city-centred* come l’Italia (e da qualche parte: Lombardia, Puglia, a volte Marche, è stata seguita con successo). Questa idea potrebbe funzionare ancora meglio in un’area senza grandi città come l’Italia centrale: potrebbe massimizzare i benefici di questo assetto e minimizzarne i costi potenzialmente insostenibili. E, soprattutto, si tratta di una idea di Regione che non “fa a cazzotti” con le dinamiche della globalizzazione (“più città, meno Stato”).

Per capire cosa significhi «*Regione come agenzia di rappresentanza politica di interessi comuni a più aree urbane*» un esempio è più che sufficiente.

1. Si veda SILVIA ANGELETTI, GIORGIO ARMILLEI, *Poliarchia e bene comune in Umbria*, il Mulino, Bologna 2010.

La diversità tra questa idea e quella della Regione-scatolone si capisce subito. Il suo è un discorso che non può mai fingere neutralità, non può mai essere presentato in termini generali. Quello degli interessi è sempre un discorso “sporco di terra” e costoso. Abrasivo e selettivo. Certo gli interessi possono anche essere condivisi, e se non sono condivisi non si affermano politicamente, ma per parlare di interessi bisogna partire tracciando distinzioni, scartando altri interessi, ribaltando la piramide della politica-in-forma-di-Stato. L'esempio che stiamo per fare è dunque chiaramente fatto “da Terni”. Se ne potrebbero fare altri, ovviamente, ma avrebbero sempre il marchio indelebile di “un codice postale”. Del resto, se i discorsi politici non parlano di interessi che hanno “un codice postale”, significa immancabilmente che servono (e nascondono) un interesse che non ha solo un “codice postale”, ma anche un indirizzo: quello di una abitazione privata.

E veniamo all'esempio. Oggi Terni ha poche *chances* di futuro se non mette a frutto la sua relativa distanza da Roma. Roma non è Londra né Francoforte. Sta messa male, ma è un sistema che genera ancora più domande che risposte. Dunque lascia spazio ad una competizione tra aree urbane esterne e limitrofe che possono offrire risposte a quelle domande. Nel mondo schiere di città prosperano ad una certa distanza da centri più grandi. «*Next to*», come si dice.

Terni però annegherebbe entrando nella Regione Lazio. Finirebbe per essere, come Rieti ed ancora più di Viterbo, non “periferia” di Roma, ma “periferia della periferia” di Roma. Periferia sociale e politica, così come nella “macroregione” non sarebbe altro che “periferia” di una Perugia divenuta “periferia” di Firenze, o del nulla.

È da fuori (del Lazio) che Terni può scambiare con Roma quel poco che ha da mettere sul piatto. *Civiter* (un progetto di cooperazione tra Civitavecchia, Viterbo e Terni) era nata male tanti anni fa, da un provincialismo che guardava a Roma invece che a Perugia. Negli ultimi due anni, però era stata ripresa per i capelli e riformulata, fino a che su di essa non è calato il colpo di ghigliottina di cui il sindaco Di Girolamo si è immediatamente fatto vanto presso la Amministrazione Marini. Ora, è evidente che i contenuti di *Civiter* possono in gran parte essere condivisi da un sistema di aree urbane: Narni, Spoleto e Foligno tanto per cominciare. L'intera *Umbria Flaminia* può condividere l'interesse di un

forte regime di scambi con Roma e può gestire al meglio questo interesse (con più potere contrattuale) stando fuori della Regione Lazio.

Se saliamo di scala, è evidente che l'interesse ad un adeguamento all'Alta Velocità della linea ferroviaria Roma-Ancora può essere condiviso dall'*Umbria Flaminia* con tutte le Marche. Non solo, questo interesse può essere riconosciuto da un intero sistema-Paese che ancora manca di una connessione tra le direttrice adriatica (un altro capitolo del progetto *Civiter*) ed il polo metropolitano romano e può essere abbinato al potenziamento del collegamento stradale della E45 (Orte-Ravenna). Terni e l'*Umbria Flaminia* sono potenzialmente il punto d'incrocio, e di reciproca valorizzazione, di una raggiera di direttrici Est-Ovest di cui il Paese storicamente manca (Civitavecchia-Ancona, Orte-Ravenna, Roma-Ancona, per non citare l'asse tutto da reinventare Terni-Rieti-Chieti-Pescara).

Senza il bisogno di fare speculazioni, ma limitandosi a leggere le carte, è evidente che questo interesse è semplicemente estraneo, anzi disturba gli interessi cui dà risposta il progetto di "macroregione" Toscana+Umbria+Marche.

Il lettore può ripetere a piacimento questo esercizio, traendo i propri esempi da ambiti diversi rispetto a quello delle infrastrutture. Difficilmente otterrà un risultato diverso. Piuttosto potrebbe scoprire che anche l'altra Umbria, non l'Umbria dell'apparato politico burocratico regionale e di Palazzo Donini, ma l'Umbria delle città di Perugia e di Assisi, di Castello e di Gubbio, e forse anche di Orvieto e di Todi, potrebbe trovare interessante una possibilità alternativa a quella della "macroregione" Toscana+Umbria+Marche. *Un'altra geografia*: un triangolo con una ipotenusa adriatica, da Pesaro a Pescara e con i due cateti che – rispettivamente – da Pesaro e da Pescara spiovono sull'asse Terni-Orte. *Un'altra idea di politica* ed *un'altra idea di Regione*: agenzia che rappresenta gli interessi comuni ad una rete di città che solo insieme può ricostruire un punto di decente equilibrio tra qualità e crescita, e solo insieme può farlo offrendo al sistema-paese un valore aggiunto, un *link* tra una delle aree più dinamiche di Italia (la direttrice adriatica) e il polo metropolitano romano e, soprattutto, la nascente direttrice tirrenica.

Insomma: due idee di Regione, l'una e l'altra legittima, ma diverse e non componibili. Due sistemi di interessi, l'uno e l'altro legittimo, ma diversi e non componibili. In altre parole: una alternativa politica, una alternativa tra politiche: da una parte mettere Umbria e Marche dentro uno scatolone più grande per non disturbare l'operazione neocentrista in corso e la sopravvivenza dei ceti politici regionali e dei loro terminali locali e, dall'altra, le città di Umbria e Marche (e non solo) con un disegno che ridà loro funzione sistemica e fa della questione Italia-Centrale una urgente questione nazionale ed europea.

Con i guardiani locali della politica-scatola-del-sociale, con i guardiani della Regione-scatolone, il conflitto non può che essere sugli interessi, ma gli interessi non sono funghi, non crescono da soli. Gli interessi prendono forme in agende collettive. Solo le città fanno le agende e solo le agende fanno le città. Per avere agende servono istituzioni e rappresentanze di interessi diversi che si incontrano e fanno pensiero strategico condiviso. In questi ultimi anni tante comunità locali umbre hanno assistito allo smantellamento delle loro rappresentanze locali. Terni forse più di tutte le altre in Umbria. I politici locali hanno guadagnato meriti presso la regione di Perugia vigilando sul tranquillo svolgimento di questo smantellamento di istituzioni della intelligenza collettiva locale. Il plauso (suicida verrebbe da dire) di quasi tutta la città di Terni all'"area di crisi complessa" indica quanto sia andato avanti il processo di disanimazione di questa comunità urbana.

In assenza di sussulti di segno opposto il "macroscatolone regionale" di Marini & C. sarà realizzato ed allora nessun lamento e nessuna denuncia avranno più alcuna giustificazione.



LA SVOLTA

DEI BENI CULTURALI

I numeri parlano chiaro: nel 2015 nei musei statali italiani i visitatori sono stati 42.953.357, 4,5 milioni in più rispetto al 2013 e hanno incassato 155 milioni di euro; nel 2016 il trend è addirittura migliore: nei primi 4 mesi dell'anno in corso, mesi invernali da sempre problematici per il turismo, le presenze sono aumentate del 9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'Art Bonus, la legge sul mecenatismo varata nel 2014 che consente ai privati di ottenere crediti d'imposta pari al 65% della cifra donata, in soli due anni (2014-2016) ha coinvolto centinaia di enti tra Comuni, MiBACT, Fondazioni lirico-sinfoniche, teatri e altri soggetti culturali, introitando quasi 113 milioni di euro da 3495 donatori tra imprese e privati cittadini.

Qualcosa quindi si muove nel panorama dei beni culturali e non è difficile capire che questo nuovo protagonismo dei musei, così come il coinvolgimento delle imprese e della cittadinanza nella cura della memoria storica e della vita culturale da tutelare e da promuovere siano i tra i primi risultati eclatanti prodotti dal complesso processo di riorganizzazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali.

La "riforma Franceschini" tra il 2014 e oggi ha delineato un cambiamento sostanziale, tuttora in corso, destinato a incidere profondamente nel funzionamento della macchina statale che sovrintende alla tutela, alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale del Paese. La *ratio* della riforma, in estrema sintesi, è il tentativo di modernizzare questo settore, razionalizzando obiettivi e funzioni del MiBACT affinché possa rispondere con più efficacia e con maggiore efficienza sia alle esigenze delle amministrazioni pubbliche e dell'utenza privata per quanto concerne la tutela, che a quelle dei visitatori, spettatori, utenti di musei, teatri, biblioteche e altri luoghi della cultura che amano e vogliono godere o studiano e vogliono conoscere il patrimonio artistico e culturale italiano.

Porre in parallelo e non più in subordine l'attività di tutela da un lato e quella di gestione e valorizzazione del patrimonio culturale dall'altro, ossia distinguere – non separare! – le funzioni delle Soprintendenze da quelle dei Musei, assumendo il concetto che difendere e mettere in luce il patrimonio culturale sono due attività parimenti importanti e necessarie ma tra loro diverse, è l'aspetto più macroscopico di questa “rivoluzione” e, come era prevedibile, anche quello maggiormente discusso. Al di là delle intenzioni, certamente encomiabili, gli esiti, infatti, sono ancora *in fieri* e non sempre e non tutti vengono giudicati positivamente.

Il timore più diffuso è quello che la valorizzazione, sebbene giustamente risarcita da una sudditanza alla tutela che ha contribuito al generarsi di un colpevole ritardo, in particolare nel sistema museale italiano, rispetto agli standard di gestione e di organizzazione ormai diffusi ovunque nel mondo, finisca per assumere nelle politiche del Ministero un rilievo eccessivo, a detrimento dell'attività di salvaguardia del patrimonio nella quale, al contrario, il Paese può vantare una lunghissima esperienza, studi scientifici di rilievo, un quadro normativo serio e articolato, oltre che molte buone pratiche già sviluppate non soltanto all'interno dell'Amministrazione ma anche in settori produttivi di eccellenza, come ad esempio la diagnostica, il restauro e l'editoria; vi sono anche altri settori per così “di confine”, come le biblioteche, che lamentano una marginalizzazione eccessiva a conseguenza della nuova organizzazione e così il dibattito si infervora e si amplia.

Passaggi ha voluto approfondire il tema, cercando intanto di capire meglio cosa effettivamente sia cambiato e cosa cambierà a breve e medio termine per effetto della riforma ma anche quali siano gli elementi indubabilmente positivi che possono fin qui registrarsi, quali invece le difficoltà che un disegno così composito ha incontrato e incontra nella sua concreta attuazione, quali, ancora, gli errori che eventualmente potrebbero correggersi e le mancanze che andrebbero colmate.

Come costume della rivista la riflessione si articola tenendo presente il contesto locale, umbro, in rapporto a quello nazionale, in modo da sollecitare nei lettori una riflessione più puntuale e consapevole di una semplice partigianeria tra favorevoli e contrari, alla quale invece sembrano voler ridurre il tema taluni giornali e social media.

Per far ciò abbiamo chiesto a persone che all'interno del MiBACT ricoprono ruoli di vertice in ambiti differenti, come Ilaria Borletti Bui-

toni, Sottosegretario con delega al Paesaggio, intervistata a tutto campo da M. Gabriella Mecucci, Caterina Bon Valsassina, Direttore Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, di fornirci un inquadramento della riforma, l'una dal punto di vista politico, l'altra sotto il profilo tecnico.

Fino a Franceschini il desiderio, la volontà, il tentativo dei ministri della cultura italiani di riformare complessivamente il sistema dei beni culturali e soprattutto dei musei ha trovato sempre ostacoli e resistenze. Lo spiega bene Lorenzo Casini, Consigliere giuridico del Ministro, nel suo saggio *La lentissima formazione dei musei in Italia* recentemente pubblicato all'interno del 12° Rapporto annuale Federculture (Gangemi, 2016) quando dice che la riforma "rappresenta l'ultimo tassello di un processo lentissimo, ritardato da numerose ragioni di natura storica, politica, istituzionale, socio-economica e culturale", un processo cominciato con Bottai e proseguito via via, a fasi alterne, fino all'attuale Ministro, che ha avuto senz'altro il merito di essere riuscito in questa impresa e, almeno dal punto di vista politico, il fatto si segnala come un incontestabile un successo.

Ne è consapevole e comprensibilmente soddisfatta la Sottosegretario Borletti Buitoni, che nel raccontare il nuovo assetto spazia dai musei all'Art Bonus, dalla tutela del patrimonio culturale all'Osservatorio sul paesaggio e alla legge sul consumo zero del suolo approvata dalla Camera nel maggio scorso con larghissima maggioranza. Pur mostrandosi consapevole dei problemi che l'avvio di "una riforma rivoluzionaria" calata su "un corpo agonizzante" quale era, fino al 2014, il Ministero per i Beni e le Attività culturali ha comportato e comporterà, soprattutto con le ristrettezze economiche che conseguono alla spending review, il Sottosegretario fa trasparire dalle sue parole la piena fiducia nelle capacità dell'organismo ministeriale e la certezza che la volontà di modernizzare il sistema, di aprirsi anche a un contesto internazionale di scambi e di confronti possa sconfiggere i timori e i pregiudizi iniziali.

Il secondo intervento, quello di Caterina Bon Valsassina, fino al maggio scorso alla guida della Direzione Generale Educazione e Ricerca – una delle "novità" introdotte dalla riforma per rispondere alla necessità di garantire da un lato la formazione del personale interno alla struttura ministeriale e dall'altro di "educare al patrimonio" il pubblico esterno, inteso nella sua più vasta accezione – e oggi Direttore Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio, ha la forma di un "diario di bordo"

e come tale vi sono annotate le rotte ma anche gli scogli che lungo la navigazione è stato ed è inevitabile incontrare. La lettura di questo testo chiarisce bene come la riforma Franceschini abbia voluto ri-strutturare l'intero sistema, usando in molti casi anche vecchi "pezzi" dell'organizzazione ma combinandoli diversamente tra loro, in modo da comporre un puzzle completamente nuovo e diverso, maggiormente orientato all'esterno, più organico e, soprattutto, di forma reticolare. Questa tendenza, evidente a tutti nella scelta dei venti direttori dei musei autonomi speciali istituiti, appunto, con il nuovo ordinamento e reclutati tutti, tranne uno, al di fuori del MiBACT, in realtà è sottesa a tutta la riforma. I Poli museali, per esempio, ci si auspica – la Borletti lo dice esplicitamente – che comincino a stringere relazioni più stabili, a fare rete appunto, *in primis* con i Comuni, gestori di una larghissima fetta del patrimonio museale italiano, ma anche con i privati e quel terzo settore che in Italia è cresciuto e ha sviluppato un notevole know how nella gestione dei beni culturali, nonostante le rigidità delle normative precedenti.

In questa parte la testimonianza di Marco Pierini storico dell'arte selezionato come "esterno" nel 2015 per ricoprire sia il ruolo di Direttore della Galleria Nazionale dell'Umbria, uno dei venti musei autonomi, che quello di Direttore del Polo museale dell'Umbria, dal quale dipendono tutti gli altri musei, siti archeologici e luoghi della cultura di proprietà statale che si trovano all'interno del perimetro regionale, chiarisce bene lo spirito pionieristico che anima questo gruppo di outsider e al tempo stesso lascia intendere le difficoltà che incontra chi, chiamato a raggiungere obiettivi tanto ambiziosi da esterno all'amministrazione, si trova comunque soggetto a regole, norme e procedure inevitabili se fai parte di una grande macchina statale che deve garantire comunque legittimità, continuità e stabilità alla sua organizzazione. Ne è consapevole Massimo Montella, Professore Ordinario di Economia e gestione dei beni culturali all'Università di Macerata che in una precedente "vita" professionale ha diretto l'ufficio beni culturali della Regione Umbria istituendo, fin dagli anni '90, quel Sistema Museale regionale dell'Umbria che è stato per molte regioni italiane, e non solo, un esempio a cui ispirarsi per mettere in rete i piccoli o i medio-piccoli musei locali; ora siede nel Cda della Galleria Nazionale dell'Umbria, insieme a Bruno Zanardi e Laura Teza, al Segretario Regionale Luisa Montevicchi e al

Direttore Pierini e la sua testimonianza, a tratti amara più che critica, è comunque costruttiva. Il processo di modernizzazione che la riforma Franceschini ha avviato, secondo Montella, per non bloccarsi deve trovare forme efficaci di coinvolgimento anche dei livelli istituzionali locali: i musei in Italia, anche i maggiori come la Galleria Nazionale dell'Umbria, hanno un forte collegamento con il territorio e le Regioni e i Comuni, in ragione della loro stessa natura storico-giuridico-istituzionale, sono i soggetti che meglio possono garantire e promuovere quella relazione tra le opere conservate all'interno degli spazi museali e i contesti dalle quali esse provengono, aiutando il museo a relazionarsi tanto con gli abitanti del luogo, che guardano a quei quadri, a quelle sculture come fossero i loro Lari e Penati, quanto con i turisti, che nel museo trovano stimoli per la visita e soprattutto per la comprensione del territorio che stanno visitando.

Il discorso però è ancora più complesso e va oltre i musei, come chiarisce bene Mario Squadroni, dirigente di lungo corso nel MiBACT oggi guida la Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Umbria e delle Marche, che accorpa due funzioni e due territori proprio per effetto della riforma. Due regioni che tra l'altro, in questo particolare momento, vivono entrambe la problematicità di un'emergenza che coinvolge e assorbe tutte le risorse, umane, organizzative e finanziarie. Un addestramento che per questi uffici periferici di nuova istituzione è destinato a testarne la resistenza oltre che l'efficienza. A questa parte della nuova architettura del MiBACT, è dedicato anche l'intervento di Maurizio Tarantino, già direttore della Biblioteca dell'Istituto Benedetto Croce di Napoli e della Biblioteca comunale Augusta di Perugia. La sua è una voce critica ma non pregiudiziale e mette in evidenza le difficoltà di un comparto, quello delle biblioteche, che assolve una funzione importante e in realtà molto estroffesa: si tratta infatti non soltanto di luoghi che conservano la memoria ma di spazi vitali, che interagiscono quotidianamente con altre realtà e soggetti legati alla formazione, alla ricerca, alla socialità. L'idea di mutuare anche per le biblioteche la forma organizzativa applicata per i musei, ossia di costituirle in poli, probabilmente per effetto della scarsità di risorse non è ancora stata concretizzata ma la regolarizzazione funzionale di istituzioni culturali così essenziali non potrà essere ritardata a lungo.

La formazione d'altra parte è un elemento centrale della riforma e l'attenzione che a essa viene dedicata è testimoniata oltre che dalla creazione di una Direzione Generale *ad hoc* anche dalla istituzione della Scuola dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, un organismo indipendente dal Ministero (è una Fondazione di partecipazione) ma che all'Amministrazione è strettamente legata. La dirige Maria Luisa Catoni, archeologa, Professore Associato di Storia dell'Arte antica e Archeologia presso l'IMT Institute for Advanced Studies di Lucca, già consulente di Franceschini nella fase di elaborazione della riforma, alla quale abbiamo chiesto di illustrare gli obiettivi e il funzionamento della Scuola. È da qui, infatti, che nasceranno i nuovi quadri dirigenti del MiBACT, la cui formazione dovrà comprendere non soltanto i fondamentali culturali garantiti dalla preparazione universitaria ma soprattutto le competenze normative, gestionali e di relazione, anche internazionale, che quelle conoscenze dovranno poi poter concretizzare con successo nella conduzione di musei, soprintendenze, poli museali, biblioteche, teatri, etc... Un sapere multidisciplinare, dunque, che molti altri Paesi hanno già da molto tempo e che in Italia potrebbe e dovrebbe essere anche lo strumento per far nascere un incoming formativo utile proprio alla costruzione di una rete relazionale capace di temperare il limite di autoreferenzialità culturale dell'Italia.

Il tema delle relazioni internazionali tra istituzioni culturali è affidato di riflesso anche alle pagine a firma di Rosaria Mencarelli, funzionaria storica dell'arte del Ministero, oggi Direttore del Museo della Rocca di Spoleto e delegata italiana presso la Commissione dell'Unione Europea che si occupa di governance partecipativa dei beni culturali. Il suo è uno sguardo duplice: da un lato lavora sul campo come direttore di un museo di medie dimensioni, fortemente ancorato al contesto a cui appartiene e che come tale costituisce un paradigma diffuso lungo tutto lo stivale, dall'altro prendendo parte al dibattito internazionale che continuamente definisce e adegua gli standard relativi ai vari aspetti della gestione dei beni culturali, può bene valutare quanto e come la riforma stia colmando il gap che ci divide dalla media europea, soprattutto in alcuni segmenti fino a ora praticamente ignorati come i livelli di partecipazione che musei e biblioteche possono e debbono garantire anche ad attori pubblici, privati e semplici cittadini per innovare la loro funzione nella società contemporanea.

L'insieme di tutti questi interventi dipinge un quadro composito, dinamico, a tratti un po' magmatico, tanto del dibattito quanto della concreta gestione del nostro patrimonio culturale. Traspaiono molte luci e qualche ombra; ma è proprio lavorando sulle zone grigie, sulle criticità, sulla soluzione dei problemi, quindi ricercando costantemente forme innovative di gestione e sperimentando collaborazioni inedite *intra* ed *extra moenia*, che il fermento, l'energia che attraversa oggi il MiBACT potrà produrre i suoi auspicati ed eccellenti risultati.



LA RIFORMA FUNZIONA MA SIAMO SOLO A METÀ DELL'OPERA

Intervista a ILARIA BORLETTI BUITONI
a cura di M. GABRIELLA MECUCCI



CHI È ILARIA BORLETTI BUITONI

ILARIA BORLETTI BUITONI è deputato della Repubblica dal 2013, eletta nella lista "Con Monti per l'Italia", e attualmente ricopre il ruolo di sottosegretario del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo nel Governo Renzi. Le deleghe affidategli dal Ministro Franceschini vertono sul tema

del Paesaggio e della salvaguardia dell'ambiente. È stata Presidente di AMREF-Italia ONLUS, organizzazione non governativa africana che sostiene programmi sanitari e scolastici in Africa orientale, dal 1996 al 2010. Nel 2002, assieme al marito Franco Buitoni, ha fondato il Borletti-Buitoni Trust, un ente benefico con sede a Londra che supporta e promuove i giovani talenti musicali. Dal 2010 al 2013 è stata Presidente del FAI-Fondo per l'Ambiente italiano e tra il 2012 e il 2013 ha fatto parte del Consiglio Superiore della Banca d'Italia: da entrambi gli incarichi si è dimessa al momento dell'ingresso in Parlamento. È autrice dei libri: "Per un'Italia possibile. La cultura salverà il nostro Paese?" e "Cammino controcorrente", entrambi pubblicati da Mondadori Electa, il primo nel 2012, il secondo nel 2014.



Lo sanno tutti: l'Italia ha un patrimonio culturale di immenso valore. Più di ogni altro paese del mondo, secondo le classifiche elaborate dai centri studi più qualificati. Euro più euro meno vale quasi il triplo del debito nazionale. Questo enorme patrimonio di recente è stato l'oggetto della riforma Franceschini che qualcuno ha voluto definire come una vera e propria rivoluzione. Ilaria Borletti Buitoni è sottosegretario ai Beni culturali ed ha una lunga esperienza di tutela, promozione e gestione di beni culturali: prima di approdare al Mibact è stata infatti brillante presidente del Fai. La persona giusta dunque per tentare un primo bilancio sul funzionamento.

La riforma Franceschini ha due anni, la seconda fase è partita ormai da quasi uno. Dopo tante polemiche, è possibile dare un giudizio più meditato, anche alla luce di una prima parziale esperienza?

Penso che sia una riforma coraggiosa, una riforma che contiene elementi di notevole interesse come ad esempio l'autonomia dei grandi musei, anche se questa autonomia necessita di essere completata. Siamo all'inizio del percorso.

E come renderli più autonomi?

Mettendoli davvero in grado di poter rispondere alle esigenze amministrative e gestionali in modo autonomo. Oggi non lo sono ancora da più di un punto di vista. Valga per tutti il capitolo del personale che è rimasto dentro il grande corpo del ministero.

Che giudizio dare, alla luce di una prima esperienza, dei direttori dei grandi musei con particolare riferimento a quelli provenienti dall'estero e all'inizio supercontestati?

Sono state polemiche sciocche e pretestuose. Voglio ricordare che oggi alla National Gallery c'è come direttore un signore di nome Gabriele Finaldi proveniente dal Prado e, come si evince dal cognome, di origine italiana. Tony Pappano dirige Santa Cecilia ed è un inglese naturalizzato italiano. McGregor, grandissimo direttore prima del British poi della National Gallery, ora è in Germania. Che queste figure

girino il mondo e vadano là dove vengono chiamate mi sembra ormai una pratica affermata e funzionante. Se contestiamo questo principio ci chiudiamo in un provincialismo davvero imbarazzate.

E in Italia come hanno funzionato i nuovi direttori?

Ce la stanno mettendo tutta anche se come ho già detto si trovano in una situazione ibrida con un'autonomia amministrativa e gestionale non completata. E comunque se guardiamo i dati appare chiaro che la riforma ha funzionato piuttosto bene. Nei primi 4 mesi del 2016 i visitatori, rispetto all'identico periodo del 2015, sono aumentati del 9,3 per cento e hanno superato i 13 milioni. Gli incassi sono cresciuti del 10 per cento e hanno raggiunto i 41,6 milioni, circa sei milioni in più. Già nel 2015 del resto si era verificato un netto miglioramento. I nostri musei infatti avevano fatto registrare un 6 per cento in più di visitatori con un 14 per cento in più di incassi. Livelli mai raggiunti nel nostro paese. E questo è accaduto in un contesto di crisi: tutti i paesi europei stanno infatti registrando una decrescita nella fruizione dei beni culturali. Noi siamo in controtendenza. Le visite domenicali gratis e la creazione di un sito promozionale ben organizzato e comprensibile hanno aiutato a raggiungere questo risultato positivo.

Passiamo ad un altro aspetto della riforma: il cambiamento dell'assetto delle soprintendenze come funziona la riunificazione delle competenze (ndr. paesaggio, archeologico, monumenti...) nelle mani di un sovrintendente unico?

L'applicazione della riforma ha richiesto dei tempi tecnici. La nomina dei nuovi soprintendenti sono state fatte di recente. Anche su questo piano però la legge Franceschini mi sembra largamente positiva: è innovativo e rispondente alle esigenze dei cittadini il fatto che si trovino di fronte un interlocutore unico. Si favorisce così una maggiore rapidità nelle risposte. E in un paese dove ci sono tante e purtroppo giustificate critiche per la lentezza della pubblica amministrazione, è stato saggio cercare di semplificarla.

Tutto bene allora?

Problemi ce ne sono ancora, ovviamente. Questa riforma si cala nella realtà di un ministero in difficoltà, molto affaticato dalle scelte politiche dell'ultimo decennio. C'è stata infatti una vistosa diminuzione dei finanziamenti (*vedi tab. 1.*) e solo quest'anno si è registrata la prima importante inversione di tendenza che ha consentito di superare di nuovo quota due miliardi. Un successo, ma ciò detto questa cifra è ancora molto più bassa di quella spesa dalla Germania e inferiore anche agli stanziamenti francesi. A fronte di un patrimonio di gran lunga più grande e più diffuso. Ma c'è un problema forse ancora più importante della carenza di fondi a disposizione...

ANNUALITÀ STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA MiBACT

2008	2.037.446.020
2009	1.718.595.000
2010	1.710.407.803
2011	1.425.036.650
2012	1.687.429.482
2013	1.546.779.172
2014	1.595.345.278
2015	1.563.128.722
2016	2.128.366.723

Tab. 1. Calo delle risorse nello stesso periodo che si è invertito quest'anno.

Quale?

Il blocco delle assunzioni nella pubblica amministrazione: oggi l'età media è di 57 anni. È altissima e penalizza fortemente il ministero dei Beni culturali. Negli ultimi 5 anni poi i dipendenti sono molto calati: si è passati da 25 mila a 17 mila. Questo, unito al crollo dei finanziamenti, ha trasformato il dicastero in un corpo morente. È vero che c'è stato – come è noto – l'utilizzo di nuovi mezzi tecnici e che la loro introduzione consente di avere degli aiuti, ma detto questo il calo del personale

è stato così imponente da creare una difficoltà persino superiore alla scarsità dei fondi a disposizione. Sono queste comunque due facce di un'identica medaglia. Su questo corpo agonizzante è arrivata una riforma rivoluzionaria che quindi ha, in una primissima fase, determinato smarrimento e, in alcuni punti, paralisi. Da qui sono nate difficoltà innegabili. Nonostante ciò, la riforma ha già comportato risultati positivi come testimoniano i dati, ma sono convinta che col passare del tempo funzionerà ancora meglio. In alcuni casi, molto meglio, soprattutto in un ambito che in precedenza il ministero non aveva mai preso in seria considerazione: la valorizzazione.

I *Soffermiamoci su questo aspetto. La riforma Franceschini opera una netta divisione fra tutela e valorizzazione...*

No, questo non è un approccio giusto. La riforma non separa la tutela dalla valorizzazione, piuttosto sancisce una volta per tutte che il lavoro del ministero è sì la tutela ma anche la valorizzazione. Sono i nemici della riforma e coloro che comunque ritengono la valorizzazione un valore accessorio che attribuiscono alla riforma la volontà di dividere nettamente il momento della tutela da quello della valorizzazione. Non è così: la separazione c'è solo per chi la vuole vedere. Avere dei musei meravigliosi che nessuno visita significa infatti tradire lo scopo finale del nostro dicastero che è quello di promuovere la cultura oltretutto di tutelarla. Naturalmente è auspicabile avere più fondi da investire per conservare al meglio il patrimonio. La riforma però si pone anche due altri obiettivi. Il primo è quello di fare rete con gli altri soggetti che operano nell'ambito dei beni culturali. Valga l'esempio dei musei: oggi il 43 per cento di questi sono gestiti dai Comuni. Il secondo è quello di rendere i monumenti visibili, visitabili e visitati. Per ottenere questo è ovvio che prima di tutto occorre conservare: nessuno va a vedere un monumento in pezzi. Non si valorizza se non si tutela. Ma è anche vero che se non valorizzi comprometti pure la tutela. La contrapposizione fra i due momenti è quindi del tutto pretestuosa. Oltretutto l'elemento competitivo che è stato introdotto, il sapere quello che fanno gli altri, il mettersi a confronto è stimolante. Insomma, sono stati messi in campo tanti e diversi modi per raggiungere lo scopo di valorizzare. Vale la pena ricordare che a noi, e non a caso, è stata assegnata anche la delega

al turismo. Di recente abbiamo concluso un lavoro sull'accessibilità dei monumenti che è fra i più avanzati d'Europa e che verrà messo in rete. È un'importante iniziativa che facilita la fruibilità del patrimonio. Non ci siamo concentrati solo sugli l'handicap motori, ma abbiamo tenuto conto anche dei problemi visivi, neurologici e di tanti altri. Anche questa è valorizzazione.

Lei è stata nel recente passato presidente del Fai, come le appariva visto da quell'angolo visuale il rapporto fra tutela e valorizzazione?

Nella nostra attività le due cose non solo non erano contrapposte e nemmeno separate, ma s'incontravano. E proprio questa capacità di farle incontrare ha consentito al Fai di raggiungere gli straordinari risultati che ha raggiunto. Noi non ci siamo solo occupati di salvare, di restaurare monumenti, ma contestualmente ci siamo posti l'obiettivo di renderli fruibili, di far crescere il numero dei visitatori. Compatibilmente con la sicurezza del bene culturale, li abbiamo resi utilizzabili, affittabili, ad esempio, per una cerimonia. Che c'è di peccaminoso in questa scelta se naturalmente la si porta avanti con misura e non compromettendo la visita al pubblico negli orari stabiliti?

In Italia c'è stato un eccesso di conservatorismo?

Un conservatorismo sbagliato che non ha fatto promuovere i beni culturali, non li ha resi facilmente visitabili e non ha stimolato il desiderio di conoscerli.

Sin qui abbiamo parlato in termini generali, mi può fornire qualche storia particolare legata ad uno o più musei? Noi tutti sappiamo della Reggia di Caserta e del suo nuovo direttore, c'è qualche altra vicenda emblematica o qualche dato particolarmente significativo?

A Caserta c'era una situazione drammatica. L'ho visitata prima che arrivasse il nuovo direttore e ho trovato il giardino pieno di immondizia. Era considerato normale che la gente nei giorni festivi andasse nel parco a fare i picnic e lasciasse tutti i rifiuti in bella vista. Nelle fontane veniva buttato di tutto: si scorgevano persino pile di materassi ammucchiati. Ora, è ovvio che nessuno vuole impedire a cittadini e turisti di

fare un picnic, ma la decenza andava ristabilita. Quella era una totale mancanza di rispetto e un disconoscimento del potere stesso del ministero, cioè dello stato su quel magnifico bene. Il nuovo direttore ha iniziato a fare quello che si fa in qualunque paese del mondo: ha stabilito una strategia, ha preso decisioni conseguenti, ha gestito. Non che prima non ci fossero stati dirigenti capaci, alcuni addirittura di grande qualità, ma non avevano la forza, l'autonomia e l'autorevolezza di cui la riforma oggi li ha dotati.

Ci sono altri esempi di cambiamenti positivi?

L'esempio di Milano è molto interessante. Brera è un museo meraviglioso, ma in passato era completamente staccato dalla città. Con Bradburne il rapporto è cambiato: Brera sta diventando parte di Milano, non è più un corpo estraneo dove vanno solo i turisti più attenti e colti. È rientrata lentamente nel tessuto culturale milanese. Il nuovo direttore ha fatto dei piccoli ma interessanti interventi che hanno riaperto e riflettuto su alcune parti del museo e ha ottenuto un sostanzioso aumento di visitatori. Brera ha avuto anche in passato sovrintendenti molto capaci: storici dell'arte di qualità, grandi intellettuali. Ma chi lo ha diretto prima della riforma non aveva la forza e l'autonomia che hanno i nuovi direttori e poi la maggior parte dei dirigenti del passato aveva una formazione accademica e non amministrativo-gestionale. Anche al "polo reale" di Torino si registra un trend marcatamente positivo perché c'è un approccio molto più attento alla valorizzazione. I nemici della riforma non hanno mai fatto i conti con la dura legge dei numeri.

Ecco, facciamo qualche cifra riferita ai singoli musei...

Le Gallerie di Venezia avevano un numero di visitatori (180-200mila all'anno) che potrebbe essere soddisfacente per Urbino e non per una città che ha un flusso turistico enorme (30 milioni all'anno). Adesso con il nuovo direttore l'incremento di biglietti è stato considerevole. È vero che hanno aperto nuove sale, ma è anche vero che c'è stata un'impennata. La mostra di Manuzio ha avuto un grande successo così come i nuovi allestimenti delle sale dell'Accademia fatti con soluzioni tecnologiche innovative.

E in Umbria che cosa sta accadendo? Cosa si può fare?

La Galleria Nazionale dell'Umbria è in mani eccellenti. Il direttore sta facendo un ottimo lavoro e i progetti che ha mi sembrano molto adatti per valorizzare questo splendido museo. Va ricordato che in Umbria anche prima della riforma la situazione era piuttosto buona. La Galleria Nazionale, attraverso le grandi mostre e l'apertura di nuovi spazi e nuovi percorsi museali, era già sulla buona strada: bisogna riconoscere che Vittoria Garibaldi ha avuto molti meriti. Il problema vero è dare non solo autonomia amministrativa, come già detto, ma anche un po' di soldi in più. E questo è vero per tutti, anche per la Galleria Nazionale dell'Umbria.

Lei è sottosegretario con delega al paesaggio. Che cosa si sta muovendo in questo campo? E la riforma Franceschini come ha influenzato l'attività?

La riforma ha influenzato il nostro lavoro nel senso che lo ha semibloccato per più di un anno. Abbiamo infatti dovuto attendere la nomina dei nuovi sovrintendenti che oggi hanno il ruolo di coordinamento di tutte le funzioni della tutela. Il mio lavoro si è mosso lungo tre direttrici. La prima è stata la creazione di un Osservatorio nazionale del paesaggio che dovrà delineare le linee generali lungo le quali si articolerà l'azione di tutela. Dovrà poi prendere posizione su alcune cause paesaggistiche di rilevanza nazionale e muoversi come organo tecnico sui temi e le strategie che riguardano il paesaggio. Faremo la giornata nazionale del paesaggio e il premio nazionale del paesaggio. Una serie di iniziative insomma che approfondiranno la coscienza della necessità di una tutela attenta ed efficace. Partiremo nel 2017. La seconda parte del mio impegno è stato promuovere i piani paesaggistici. Per ora ne sono stati completati due: Toscana e Puglia. È molto avanzato quello del Piemonte, abbastanza quello del Lazio ed è già ripreso il lavoro per quello dell'Umbria. Ripeto: l'applicazione della riforma e la nomina dei nuovi sovrintendenti ha richiesto più di un anno e quindi ha provocato uno stop. Il piano paesaggistico è un documento corposo e molto importante: mi auguro che entro la fine della legislatura almeno altri tre o quattro di questi documenti vengano portati a termine.

E in Umbria che cosa si può fare in difesa del paesaggio?

In Umbria come del resto un po' in tutta Italia si è verificato un cambiamento fondamentale di atteggiamento: quasi tutti gli amministratori hanno capito che la tutela del paesaggio è fondamentale. I sindaci ormai molto frequentemente affermano di non voler guadagnare più con gli oneri di urbanizzazione perchè questo comporta una perdita secca su altri piani, a partire da quello del turismo. Tutti o quasi hanno capito che il paesaggio è un valore culturale "spendibile": che se tutelato consente di vivere meglio e di promuovere quel turismo culturale che costituisce la vocazione più autentica dell'Italia. Fra i sindaci umbri questa coscienza è largamente presente. Perché questa coscienza si generalizzi occorre ancora fare un bel po' di lavoro al Sud. In parecchi comuni del Mezzogiorno è diffusa infatti l'idea che, se non costruisci, l'economia si ferma.

A che punto è la legge sul consumo del suolo?

Come è noto l'Italia, come gli altri paesi europei, ha preso l'impegno di arrivare nel 2050 al consumo zero. La legge è già passata alla Camera e per la verità è meno rigida di come io l'avrei voluta. Comunque quel ramo del Parlamento l'ha varata. Adesso è al Senato. Per arrivare al consumo zero occorrerà riconvertire tutto il settore edilizio. C'è molto da fare: da una parte la riqualificazione delle periferie sino ad arrivare all'abbattimento di alcune insopportabili brutture e alla ricostruzione, dall'altra operare nel restauro del patrimonio esistente, un lavoro straordinariamente utile anche se più di nicchia. Da qui al 2050 che ci piaccia o no dovremo realizzare questa grande riconversione.

La riforma Franceschini si occupa di stabilire nuovi rapporti fra pubblico, privato, terzo settore?

Se ne occupa su due importanti piani. Il primo è l'art bonus: da quando è stato istituito abbiamo raccolto circa 113 milioni di euro. Abbiamo raggiunto un importante obiettivo anche se sin qui sono stati coinvolti solo i privati. Bisognerebbe estendere l'art bonus anche alle associazioni e all'intero terzo settore. Il ministro Franceschini vuole arrivarci, ma è indispensabile fare i conti con la legge di stabilità e con il

ministero dell'Economia. Noi proponiamo ma loro tengono i cordoni della borsa e decidono. L'art bonus comporta una svolta importante: sul patrimonio culturale si stabilisce infatti una responsabilità collettiva. Con le nuove disposizioni ministeriali dare in gestione un bene culturale ad associazioni del terzo settore diventerà una possibilità generalizzata. Verranno fatti i bandi e vincerà il migliore offerente. Quando noi del Fai – per primi – realizzammo l'esperimento gestionale con villa Gregoriana ci furono molte polemiche. Quanto alle donazioni private non saranno considerate più una iattura...

Allude alla vicenda Della Valle-Colosseo?

Non posso dimenticare la valanga di critiche che ci furono quando Della Valle investì 25 milioni di euro per restaurare il Colosseo (il restauro è in buona parte terminato) in cambio dell'uso del marchio. Ci fu addirittura una sentenza che sancì che aveva pagato troppo poco. Mi permetto di osservare che ci sono un po' in tutto il mondo le magliette con l'immagine dell'anfiteatro Flavio. E che persino in California esistono le pizzerie Colosseo. Non capisco in che cosa consista la protezione del marchio: lo usavano tutti senza pagare una lira. Della Valle pagò 25 milioni per farlo.

E come lo ha usato?


Il poveretto fu coperto di insulti, non volevano fare nemmeno la conferenza stampa per dire che aveva dato 25 milioni. Si è beccato persino alcune denunce, ma in realtà ha solo pubblicizzato nei suoi negozi di tutto il mondo il fatto che ha restaurato il Colosseo. E comunque l'uso che ne farà anche in futuro è sottoposto a controllo. Non riesco a vedere che cosa ci sia di male. Dicono che per assegnare la sponsorizzazione bisognava fare una gara. Non so chi in quel periodo avrebbe messo in campo più dei 25 milioni di Della Valle. Oggi forse sarebbe diverso: cominciano infatti a presentarsi i mecenati cinesi, gli sponsor giapponesi, ma allora... E comunque mi preme sottolineare che l'apertura ai mecenati con l'art bonus, la semplificazione delle procedure di sponsorizzazione, l'estensione alle associazioni del terzo settore della possibilità di gestire i beni culturali costituiscono un vero e proprio

cambio di passo. In altri paesi era già stato fatto da tempo, purtroppo in Italia è arrivato con 30 anni di ritardo.

■ *Un'ultima domanda, le piace occuparsi di questi temi? Si diverte almeno un po'?*

Sono questioni che mi interessano, ma tante cose non vanno come vorrei. Sono stata abituata a poter decidere, purtroppo la complessità della macchina burocratica e i tempi molto lunghi della politica fanno sì che i risultati siano molto inferiori a quello che ti aspetti. Per creare, ad esempio, l'Osservatorio del paesaggio ho impiegato due anni. E questo per una persona che non viene né dal mondo dell'amministrazione né da quello della politica è terribilmente frustrante. Direi che è quasi invalidante. Esistono poi percorsi di mediazione e di compromesso per me difficilmente comprensibili: leggi che entrano nell'iter parlamentare in un modo e che escono profondamente mutate. Direi depotenziate. E questo è quello che io temo per la legge sul consumo dei suoli. Il gruppo Pd al Senato ha una posizione rigorosa, ma non sono sicura che gli altri terranno duro. Alla domanda su come vivo l'impegno da sottosegretario, le rispondo che è un'esperienza utile ma che mi sento come se facessi il servizio militare.

CRONACHE DALL'INTERNO DI UN GRANDE CAMBIAMENTO

ella riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal primo all'ultimo atto (dal DPCM n. 171 del 29 agosto 2014 al DM 23 gennaio 2016) si è parlato e scritto moltissimo: convegni, giornate di studio, incontri, saggi, articoli sulla stampa cartacea e digitale, siti web dedicati.

In un primo momento, durato poco meno di un anno, la novità assoluta dell'architettura istituzionale del ministero ideata dal Ministro Franceschini ha registrato più consensi che dissensi, da parte sia dei giuristi che dei tecnici soprattutto per quanto riguarda il settore del sistema dei musei statali, radicalmente rivoluzionato con l'istituzione dei musei autonomi e della rete dei poli museali regionali per i musei minori.

Nel passaggio dal "progetto" alla "realizzazione", cioè all'attuazione della riforma del Ministero nel corpo vivo delle direzioni generali vecchie (Belle arti e paesaggio, Archeologia, Archivi, Biblioteche, Spettacolo dal vivo, Cinema) e nuove (Musei, Educazione e Ricerca, Architettura e arte contemporanee, Bilancio, Organizzazione) e delle

strutture periferiche (le vecchie Soprintendenze, i semi-nuovi segretariati regionali, i nuovi poli museali regionali, i nuovissimi 20 musei autonomi), all'emergere di alcune inevitabili criticità, si sono formati nel corso della seconda metà del 2015 due campi giustapposti fra “favorevoli” e “contrari”.

Un'eccellente sintesi della filosofia che ha ispirato la riforma è nel saggio di Lorenzo Casini *Ereditare il futuro* (Bologna, Il Mulino, 2016) sul quale si tornerà in seguito e che dà conto anche di molta della bibliografia accumulatasi in questi due anni di attuazione.

Si diceva, dunque, dei “favorevoli” e dei “contrari”: si delinea abbastanza nettamente come questa divisione di campo abbia iniziato a prendere forza dopo la nomina dei direttori dei musei diventati autonomi con concorso internazionale (il primo della storia della pubblica amministrazione) con scelte che hanno comportato l'immissione delle forze fresche di direttori stranieri (7 su 20) e italiani i quali tutti, ad esclusione di uno, non provenienti dal ministero. È evidente che questa esclusione degli “interni” sia stata recepita come un rifiuto a priori del corpo tecnico del ministero, quindi una palese ingiustizia, soprattutto rispetto all'eccellente curriculum di alcuni dei candidati interni per i musei autonomi.

Allo stesso tempo, pur avendo io stessa avuto nell'immediato la stessa reazione per solidarietà con i colleghi, non ho potuto non interrogarmi su quanto potesse essere da parte mia un'autodifesa della categoria più emotiva che razionale. Ho osservato nell'ultimo anno le prime azioni dei nuovi direttori dei musei autonomi, nessuna di particolare rilievo sul versante culturale, tutte però con una caratteristica comune: la mancanza di condizionamento rispetto al passato che ha prodotto un'azione di scompaginamento di equilibri preesistenti, e di questo c'era bisogno; probabilmente, anche col nuovo assetto dell'autonomia dei musei, su “noi interni” il passato avrebbe continuato a pesare come una zavorra.

Nessuna critica, invece, si è registrata né all'inizio né in seguito per la creazione delle due nuove direzioni generali Educazione e ricerca e Architettura e arte contemporanee e periferie urbane, altra novità assoluta della riforma. La motivazione di questo consenso generale sia all'interno che all'esterno del ministero è che entrambe le nuove direzioni generali innovavano profondamente rispetto al passato, senza però intaccare il “corpo vivo” della struttura periferica del ministero

cioè delle soprintendenze. Al contrario, ereditavano, anzi sussumevano istituti già esistenti (come per la direzione generale Educazione e ricerca) o, come nel caso della direzione generale Architettura e arte contemporanee e periferie urbane, proseguivano l'azione iniziata fin dal 2001 della Direzione per l'Arte e l'architettura contemporanea (la mitica DARC), aggiungendo una nuova attenzione al problema emergente della riqualificazione delle periferie urbane.

La Direzione generale Educazione e ricerca

Lascio ora le considerazioni generali per raccontare, dal vivo e dall'interno, come in un diario di bordo, la mia personale esperienza di attuazione della riforma, a cominciare dalla Direzione generale Educazione e ricerca, che ho diretto dal gennaio 2015 a aprile 2016. Perché “diario di bordo”? Perché per tutti noi, ormai anziani “militanti” del ministero, l'impatto con la riforma Franceschini ci ha posto di fronte alla necessità di decidere l'attitudine di fondo per affrontarne l'attuazione, come nella navigazione verso terre sconosciute. E qui ha giocato non tanto e non solo l'esperienza o le conoscenze specialistiche, ma il carattere di ciascuno. Affrontare il mare aperto o ammainare le vele aspettando? Accettare la sfida o rifiutarla? Come tutte le novità, anche questa della riforma era scomoda, era dura, oppure... poteva essere un'occasione per imparare, comunque andasse, qualcosa di nuovo, un diverso punto di vista sulle stesse cose di sempre. La “terra incognita” non era tanto nei singoli temi oggetto della riforma: tutela e valorizzazione, ricerca e formazione, la tutela e la ricerca soprattutto, sono state *ab antiquo* la struttura portante del ministero dei beni culturali. Ma il sistema delle relazioni reciproche, con la netta separazione fra tutela e valorizzazione nelle catene di comando, sono state modificate radicalmente con la riforma: era questa la terra incognita da esplorare e, allo stesso tempo, la sfida che avevamo di fronte. Per la Direzione generale Educazione e ricerca la “terra incognita” da esplorare in attuazione della riforma è centrata soprattutto nell'attivazione di rapporti col Ministero dell'Istruzione Università e ricerca e con i principali enti di ricerca nazionali e internazionali e nel coordinare e collegare tali relazioni con gli organi periferici del ministero, anche mettendo ordine nel *mare magnum*

delle convenzioni con le Università attivate fino a quel momento dalle Soprintendenze. Il DPCM 171 del 2014 attribuisce inoltre alla direzione generale Educazione e ricerca compiti trasversali sul tema della formazione del personale e dei dirigenti interni al Ministero e compiti sul tema dell'educazione al patrimonio, rivolta, quindi, al pubblico esterno, a partire dalle scuole, ma con l'obiettivo di estenderla anche ad altre tipologie di pubblico. Erano compiti che il ministero svolgeva già nel precedente assetto organizzativo: la formazione era affidata alla ex direzione generale Organizzazione affari generali bilancio e personale, l'educazione al patrimonio alla ex direzione generale Valorizzazione attraverso il S'Ed (servizi educativi).

La sfida che poneva la riforma Franceschini, soprattutto sul tema della formazione interna, precedentemente quasi annegata nel mare dei compiti gravosissimi di un ufficio che doveva occuparsi dal contenzioso del personale al bilancio, era proprio quella di dedicare un'attenzione specifica alla formazione permanente dei dipendenti del ministero.

Nel primo anno di attuazione della riforma – il 2015 – la direzione generale Educazione e ricerca ha deciso di concentrare la formazione interna sulla conoscenza/assimilazione della riforma stessa a cominciare dai dirigenti che avrebbero dovuto attuarla. Perché fosse efficace l'apprendimento si è preferita la formula del seminario, con un numero limitato di discenti, in modo da favorire al massimo lo scambio coi docenti. Il primo corso progettato e organizzato dalla direzione, grazie a un protocollo d'intesa fra il ministero e la Scuola Nazionale della Pubblica amministrazione (SNA), si è tenuto nel luglio 2015 nella residenza romana della SNA sulla via Veientana ed era destinato ai Segretari regionali del ministero.

Residenziale e seminariale: la stessa formula era stata adottata con successo in un corso destinato ai direttori dei poli museali regionali (la struttura più innovativa istituita dalla riforma insieme ai 20 musei autonomi) progettato dalla prof. Maria Luisa Catoni, all'epoca consigliere del Ministro e attualmente direttore della Scuola del Patrimonio, e realizzata, per gli aspetti organizzativi, in sinergia con La Biennale di Venezia nel marzo 2015.

Perché iniziare proprio dai segretari regionali? Nell'architettura della riforma i segretari regionali hanno verso l'esterno funzioni di collegamento tra il ministero e gli altri soggetti pubblici e verso l'interno di

coordinamento di tutti gli uffici periferici di una determinata regione per quanto riguarda logistica e personale, ereditando in parte le funzioni precedentemente svolte dalle direzioni regionali. Con una differenza sostanziale: i dirigenti non hanno più, come in precedenza, il rango sovraordinato di direttore generale rispetto agli altri uffici del territorio di competenza. Coordinare dei pari grado è un compito difficile e il grado di difficoltà aumenta certamente quando si vanno a toccare gli aspetti relativi al personale e alle sedi degli uffici.

Ulteriori compiti attribuiti ai segretariati regionali sono le funzioni di stazione appaltante e il coordinamento a livello regionale della programmazione dei lavori pubblici, entrambe funzioni ereditate dalle ex direzioni regionali, mentre è inedita e innovativa la competenza sul tema della promozione turistica.

Del tutto nuovo è anche il compito attribuito ai segretari regionali di presiedere la *Commissione regionale per il patrimonio culturale*, un organo collegiale a competenze intersettoriali introdotto per la prima volta con la riforma, i cui componenti di diritto sono tutti i dirigenti del territorio di competenza, per la valutazione di alcuni dei provvedimenti relativi alla tutela. Per la prima volta architetti, archeologi, storici dell'arte, archivisti, bibliotecari, sono stati "costretti" a illustrare collegialmente ai colleghi le motivazioni, ad esempio, di un avvio di verifica dell'interesse culturale, confrontandosi coi colleghi di altre professionalità.

Di qui la decisione della Direzione generale Educazione e ricerca di iniziare la formazione dei dirigenti dai segretari regionali, il cui ruolo, come si è detto sopra, è di importanza cruciale per l'attuazione della riforma. Le capacità per svolgere quel ruolo, senza il rapporto di subordinazione gerarchica che caratterizzava le ex direzioni regionali, oltre alle competenze tecniche e amministrative, richiedeva un'attitudine a relazionarsi con gli altri senza sovrapporsi, in sintesi, la capacità di lavorare in un gruppo e di coordinarlo con autorevolezza ma senza autorità. È soprattutto su quest'ultimo aspetto, quindi, che è stato impostato il corso per segretari regionali, alternando lezioni frontali a "laboratori" nei quali la classe dei discenti (23 persone) è stata suddivisa in sottogruppi stimolati a lavorare insieme attorno a un tema specifico inerente i compiti istituzionali. L'idea dei "laboratori", gestita dai docenti della SNA, unita alla residenzialità, ha contribuito a favorire lo scambio fra segretari regionali, a confrontarsi su problemi affini in territori diversi,

a cominciare a costruire una rete di competenze/esperienze condivise. Il feedback che abbiamo avuto dal corso da parte dei segretari regionali è stato molto positivo.

Su questa prima esperienza la direzione generale ha progettato nel 2015, sempre in collaborazione con la SNA, tre corsi destinati questa volta a tutti i dirigenti attivi in un determinato territorio e suddivisi perciò per macro aree regionali: Italia del nord, del centro, del sud, in modo da poter consentire la formula “residenziale e seminariale” (circa 40 persone per ogni corso) per incentivare lo scambio fra professionalità e compiti istituzionali diversi. Erano stati nominati nel frattempo i direttori dei musei autonomi, quasi tutti in precedenza esterni al ministero, e ho ritenuto importante la loro partecipazione per favorire la loro integrazione con i dirigenti interni. Il primo corso, destinato a tutti i dirigenti dell’Italia del nord, è stato realizzato il 30 giugno 2016.

In un interessante e utilissimo contributo – frutto di un incontro avvenuto nella redazione della rivista giuridica on line “Aedon” con alcuni dirigenti del ministero titolari delle tre articolazioni periferiche ridisegnate dalla riforma: soprintendenze, poli museali, segretariati regionali – Marco Cammelli auspica proprio nella direzione della formazione continua del personale, dirigente e non, una delle vie privilegiate per un’attuazione armonica e condivisa

con iniziative di incontro, di formazione, di aggiornamento, di confronto ove... metà del valore aggiunto non è dato dalla qualità del docente o dell’oratore ma dal fatto di trovarsi tra colleghi, di conoscersi, di scambiare esperienze e impressioni¹.

Si sono anche avviate, nel primo anno di vita della Direzione generale Educazione e ricerca, gran parte delle attività previste dal DPCM n. 171/2014: dallo studio per il riordino delle Scuole di archivistica in sinergia con la Direzione generale Archivi alla tenuta dell’elenco per l’Archeologia preventiva, dagli incontri con le associazioni di categoria per la redazione degli elenchi dei professionisti dei beni culturali (archeologi, archivisti, bibliotecari, storici dell’arte) come previsto dalla recente modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio (art.29, art. 9 bis). Per il profilo professionale dei restauratori dei beni culturali

1. M. CAMMELLI, *L’avvio della riforma del Mibact: echi dalla periferia*, in “Aedon”, n. 1, 2016, pp. 1-4, in particolare p. 3

la Direzione ha concluso nel corso del 2015 l'accreditamento dei collaboratori restauratori con un'apposita Commissione e pubblicato nel giugno 2015 il bando per gli elenchi dei restauratori, procedura ancora in corso (oltre 6.000 domande), in ottemperanza a quanto previsto nell'art. 182 del Codice e successive modificazioni.

Fanno capo alla Direzione generale Educazione e ricerca l'Istituto Superiore per la conservazione e il restauro (l'ex ICR fondato da Argan e Brandi), l'Opificio delle pietre dure di Firenze (OPD), l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario (ICRCPAL), l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCD). Su questo fronte la riforma non è intervenuta: già dal 2004 gli istituti citati sopra erano stati riuniti nel Dipartimento per la Ricerca, l'innovazione e l'organizzazione (D.P.R. 173/2004) e tali sono rimasti anche nelle successive riorganizzazioni del ministero fino a quest'ultima. L'aver riunito insieme gli istituti che si occupano di conoscenza del patrimonio (ICCD) e della sua conservazione (ISCR, OPD, ICRCPAL) ha già dato i suoi frutti dal 2004 a oggi, dalla collaborazione fra ISCR e ICCD per il sistema informativo *Vincoli in rete* all'elaborazione di linee comuni per le Scuole di Alta formazione nel settore dell'insegnamento restauro. Con la creazione di una direzione generale "dedicata" – la direzione Educazione e ricerca – si aprivano e si sono aperte possibilità di ulteriori e nuove sinergie. Con il decreto ministeriale 23 gennaio 2016, del quale si tratterà più diffusamente in seguito, ai quattro istituti citati sopra è stato aggiunto l'Istituto Centrale per la grafica (ICG), precedentemente inquadrato nella Direzione generale Belle arti e paesaggio.

Nel 2015 il progetto più significativo coordinato dalla neonata direzione è stato quello dei *Progetti di formazione internazionale* per i quali il ministro Franceschini ha decretato un finanziamento speciale di Euro 2.500.000,00 utilizzando gli utili di Arcus, la società in house del ministero (successivamente fusa con l'altra società in house del MiBACT, Ales, ma non si tratterà di questo tema nel testo). Nel progetto sono stati coinvolti non solo alcuni degli istituti preposti all'insegnamento della conservazione e del restauro e alla catalogazione del patrimonio (ISCR, OPD, l'ICCD), ma anche l'Istituto Centrale per la grafica (ICG) per il settore di disegni, stampe, il Piccolo Teatro di Milano, l'Accademia alla Scala di Milano, il Comando per la Tutela del Patrimonio Cultu-

rale (CCTPC). L'obiettivo del progetto è stato quello di offrire a paesi terzi programmi di formazione nei settori di pertinenza del MiBACT, dalla conservazione e restauro ai sistemi informativi e metodologie per la catalogazione del patrimonio culturale e alle tecniche della grafica, dalla produzione teatrale alla musica fino alle metodologie tecniche e operative per contrastare il traffico illecito di opere d'arte e per difendere il patrimonio di fronte a calamità naturali. Sto citando solo alcuni esempi dell'eccellente programma dei corsi che ciascuno degli istituti e enti citati sopra ha potuto offrire all'estero.

L'offerta formativa ha previsto 50 corsi di conservazione, restauro, catalogazione, 2 di tecniche della grafica, 10 per il settore curato dal CCTPC, destinati a tecnici del patrimonio culturale (archeologi, architetti, storici dell'arte, esperti scientifici, restauratori), per un numero minimo di 4 a un massimo di 8 studenti e una durata minima di una settimana fino a un massimo di otto settimane per ciascuno dei corsi per il settore Patrimonio culturale; i corsi di produzione teatrale e musica (2 corsi per ciascuno degli enti coinvolti) erano rivolti a professionalità specifiche con adeguata esperienza in entrambi i settori. Il programma è stato diffuso tramite il Ministero per gli Affari esteri e la Cooperazione internazionale (MAECI) alle ambasciate d'Italia. Quando ho lasciato la direzione, a maggio 2016, erano già stati calendarizzati corsi per la Bulgaria, la Bosnia-Erzegovina, l'Iran, i paesi caraibici.

Come rammenta Casini, la Direzione Educazione e ricerca riveste un ruolo strategico fondamentale nel nuovo assetto organizzativo del ministero "con l'obiettivo di dare piena attuazione all'articolo 9 della Costituzione in ogni suo aspetto, tutela, valorizzazione, cultura e ricerca scientifica e tecnica"².

Si è dato conto sopra solo in parte delle attività avviate, realizzate, progettate nel suo primo anno di vita dalla Direzione generale Educazione e ricerca, è stato un anno soprattutto di "semina" e di raccolto parziale, anche in considerazione del fatto che la direzione è partita all'inizio con il solo Direttore generale, con una sede da allestire ex novo e col personale tuttora attestato su circa 13 unità reali, compresi il direttore generale e il dirigente del Servizio I-Ufficio Studi.

2. Ivi, p. 171.

La Direzione generale Archeologia belle arti e paesaggio

Con il decreto ministeriale 23 gennaio 2016 *Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 237, della legge 28 dicembre 2015, n.208* è stato dato avvio alla seconda fase (conclusiva?) della riforma. L'aspetto più dirompente e innovativo del nuovo assetto organizzativo è stata la fusione della ex direzione generale Belle arti e paesaggio e della ex direzione generale Archeologia in un'unica direzione Archeologia belle arti e paesaggio con tutte le competenze relative alla tutela e articolata in sei servizi nell'amministrazione centrale e 39 Soprintendenze "uniche" nell'amministrazione periferica.

Lorenzo Casini spiega nel suo saggio che questo aspetto della riforma non si è voluto realizzare nel 2014 (salvo il caso della Soprintendenza dell'Aquila, che ha funzionato da modello) per poter concentrare tutte le energie del ministero nella creazione dei musei e dei poli museali regionali, ma ricorda come fosse già stato previsto dalla Commissione D'Alberti (istituita dal Ministro Massimo Bray nel 2013 con l'incarico di proporre un disegno di riorganizzazione che andasse oltre le esigenze ineludibili dettate dalla *spending review*). E ricorda anche come le Soprintendenze miste (Monumenti e Gallerie) fossero già state sperimentate fra il 1923 e il 1939 (anno della Legge n.1089) e come uno degli autori di quella legge, il giurista Marco Grisolia, si fosse espresso positivamente per l'istituzione di soprintendenze uniche a condizione che 1) ciascuna soprintendenza disponesse di personale specializzato per ogni settore della propria competenza e che 2) l'accentramento periferico non fosse accompagnato da larghe circoscrizioni territoriali (*op. cit.*, pp.188-189). Un ulteriore esempio di Soprintendenze uniche era già stato sperimentato, a dire il vero, dalla fine degli anni Settanta al 2001 con le Soprintendenze del Friuli e del Molise.

Il citato decreto ministeriale sulla seconda fase della riforma ridefinisce i confini territoriali delle nuove soprintendenze uniche nella direzione a suo tempo auspicata da Grisolia, mentre non poteva intervenire ancora sul punto 1) e cioè "personale specializzato per ogni settore della propria competenza", definito successivamente sia con le numerose circolari della Direzione generale Organizzazione sulla mobilità del per-

sonale sia, soprattutto, con la prossima assunzione per concorso di 500 funzionari tecnici.

Su questa radicale trasformazione dell'assetto della tutela si è verificata un'ulteriore impennata del fronte dei "contrari" (basti guardare il sito di "emergenza cultura" e di "patrimoniosos"), soprattutto dal fronte degli archeologi, che ritenevano lesa la propria competenza disciplinare. Non si può non ricordare, però, come lo scorso anno, con l'istituzione delle soprintendenze miste (beni architettonici e storico artistici) non ci sia stata analoga protesta sui media da parte degli storici dell'arte. Come storico dell'arte io stessa sono costretta a chiedermi perché. E temo che la motivazione non significhi accettazione, bensì una sorta di rassegnazione depressa. Crisi della disciplina? Perdita d'identità? Lascio aperta la domanda perché, nei momenti di grandi trasformazioni come quello che stiamo vivendo (e non solo per le sorti del ministero) una domanda aperta può "lavorare" dentro ciascuno, anche se la risposta a quella domanda arriverà col tempo.

Da maggio 2016 sono stata nominata direttore della nuova direzione generale Archeologia belle arti e paesaggio. Tracciarne, quindi, un bilancio a distanza di pochi mesi sarebbe presuntuoso e stupido. I dirigenti dei sei servizi della direzione (Organizzazione e funzionamento, Scavi e tutela del patrimonio archeologico, Tutela del patrimonio storico artistico e architettonico, Circolazione, Tutela del paesaggio, Tutela del patrimonio demoetnoantropologico e immateriale) sono stati nominati dal 30 giugno 2016, i 38 Soprintendenti "unici" (la Soprintendenza dell'Aquila aveva le competenze unificate fin dal 2014) secondo la nuova distribuzione territoriale hanno preso servizio dall' 11 luglio 2016. Sul totale di 39 soprintendenti, 20 sono architetti, 12 archeologi, 7 storici dell'arte; nel valutare e decidere le nomine si è cercato di mantenere l'equilibrio fra l'esigenza di continuità rispetto ai territori, dato che tutti i dirigenti erano stati nominati nel 2015, e nel contempo garantire i dirigenti archeologi (che per effetto della fusione fra le due direzioni generali Archeologia e Belle arti e paesaggio potevano sentirsi penalizzati), un'adeguata collocazione, per quanto possibile rispetto alle esigenze specifiche del patrimonio culturale delle singole sedi.

Ora è iniziata la navigazione dentro questo nuovo assetto istituzionale, nato – non va mai dimenticato – per venire incontro alle esigenze degli utenti, che d'ora in poi, per tutti gli atti autorizzatori e quant'altro

di competenza delle Soprintendenze, avranno un unico dirigente, supportato da “Responsabili di area” per ciascuno dei settori di competenza specialistica (Circolare n. 5 dell’8.7.2016 e n. 6 del 15.7.2016 della Direzione generale Archeologia belle arti e paesaggio).

Ma prima di porci le domande “Sta funzionando?“, “Funzionerà nel medio periodo?“, “È giusto?“, “È sbagliato?“, proprio noi interni, funzionari e dirigenti, dovremmo porci la regina delle domande: “Cosa non ha funzionato nel passato per portare l’organo politico a decidere una trasformazione così estrema dell’assetto precedente”? Tante cose non hanno funzionato, conflitti fra soprintendenti, conflitti con il direttore regionale nel medesimo territorio, per esempio, che hanno dato all’esterno un’immagine (e l’azione conseguente) di un ministero schizofrenico, diviso, spesso contraddittorio.

Allo stesso tempo l’esperienza e la conoscenza di ciascuna professionalità è un patrimonio prezioso, da tutelare e, quindi, mi pongo un’altra domanda: in che modo possiamo usare come occasione di crescita (individuale e istituzionale) la sfida che ci pone l’unificazione delle soprintendenze? Come possiamo “cavalcare la tigre”?

Le soprintendenze uniche obbligano dirigenti e funzionari ad avere un doppio sguardo, da un lato lo specifico (vestigia archeologiche, beni architettonici, beni storico artistici, beni demotnoantropologici, paesaggio), dall’altro uno sguardo capace di cogliere le relazioni fra e oltre le singole cose, intrecciando punti di vista e competenze diverse per una tutela integrata (come non è mai stata).

Non voglio ancora andare oltre, la navigazione è appena iniziata e so che non sarà facile, non lo sarà per nessuno e soprattutto per i soprintendenti che sono in prima linea nei territori. Ma se, nonostante i problemi di logistica per alcune sedi e di personale per tutte le sedi delle soprintendenze, riusciamo a vivere questa trasformazione con coraggio e lungimiranza (cioè non pensando a noi, ma a chi verrà dopo di noi) confido nel futuro prossimo, anche perché, al punto in cui siamo “è indispensabile proseguire e raggiungere la sponda attesa, perché a quella lasciata è assai dubbio che sia possibile (oltre che opportuno) tornare, mentre fermarsi a metà sarebbe davvero esiziale”³.

3. Ivi, p. 1.

UNO SGUARDO SUL FUTURO DELLA GALLERIA NAZIONALE DELL'UMBRIA

Tra le novità più significative della recente riforma del MiBACT, com'è noto, c'è l'autonomia scientifica e gestionale conferita a venti musei e luoghi della cultura (poi divenuti 29 con un successivo decreto) tra i quali la Galleria Nazionale dell'Umbria. Immaginare il futuro della Galleria perugina, oggi, passa dunque dalla capacità che centro e periferia hanno, e avranno nel prossimo futuro, di dar corpo al dettato della riforma, di trasformare in opportunità di crescita e di sviluppo i buoni propositi delle recenti norme. Il direttore del museo, per la prima volta scelto attraverso un concorso internazionale, ha finalmente la vera e propria responsabilità della gestione, con la sola eccezione – purtroppo non insignificante – del personale, e può dedicarsi al proprio istituto senza condividere tempo ed energie con altre funzioni e incarichi diversi, come era prassi consolidata precedentemente. Sostenuto da un Comitato scientifico, il cui ruolo è prevalentemente consultivo, da un Consiglio d'amministrazione che lo affianca nel prendere le decisioni più importanti e da un Collegio dei revisori dei conti, il direttore stabilisce strategie e

programma le attività, tanto ordinarie quanto straordinarie, con una prospettiva di qualche anno, avvicinandosi anche in questo a ciò che è da tempo previsto dagli standard europei e americani. Per la prima volta gli introiti generati dal museo rimangono fin da subito al museo: biglietti, royalties, eventuali affitti e noleggi, sponsorizzazioni, erogazioni liberali. Ogni entrata e ogni spesa, infine, è inserita in precisi capitoli di bilancio, strumento fino a oggi totalmente sconosciuto all'interno della gestione statale dei musei.

Con l'ausilio di questi nuovi mezzi (e senza dimenticare che ancora molto si stenta, soprattutto per la carenza di personale e per una certa lentezza nell'adeguamento delle pratiche di gestione alle recenti norme) ho ritenuto opportuno considerare l'intera durata del mio mandato di quattro anni come un periodo di transizione, durante il quale traghettare la Galleria verso il futuro. Operazione che conta di mantenere il giusto equilibrio tra spinte innovatrici e persistenza della tradizione attraverso la piena consapevolezza della storia della Galleria, da una parte, e l'incrollabile certezza, dall'altra, che un museo seduto sul proprio patrimonio e i propri allori si condanna da solo all'involuzione e all'avvizzimento.

L'ordinamento museale della Galleria e l'adattamento degli spazi del Palazzo dei Priori si debbono all'ottimo lavoro di Vittoria Garibaldi, sotto la cui direzione il terzo piano fu inaugurato nella veste attuale nel 1994, il secondo addirittura nel 2006. Si tratta dunque di allestimenti recenti, la cui progettazione, firmata Mauro Severi e Mario Ferrara, ha conservato in buona parte l'eleganza degli esordi, perdendo qualcosa in funzionalità e in freschezza. Non c'è quindi l'urgenza di dover intervenire in questo settore, se non di concerto con nuove proposte di ordinamento museale che integrino o modifichino parzialmente il percorso esistente. Se il 'visibile' si è dunque conservato in buone condizioni, l' 'invisibile' – ovverosia la componente impiantistica – necessita invece di urgenti interventi, ai quali si è già cominciato a metter mano. Grazie a un finanziamento ministeriale di 1.000.000,00 di euro nel triennio 2016-2018, destinato all'efficientamento energetico, si è potuto acquistare nuove caldaie e programmare per il prossimo anno l'arrivo di centrali frigo tecnologicamente avanzate per il condizionamento, oltre a un sistema di monitoraggio sala per sala che, nei limiti del possibile, mantenga inalterati i valori di temperatura e di umidità a beneficio

delle numerosissime pitture su tavola del museo. Si procederà, entro il 2017, anche alla sostituzione delle attuali lampade alogene con lampade a led, migliorando al contempo il design della luce, il godimento delle opere e i consumi d'energia. Di pari passo s'intende rafforzare il piano di sicurezza per quanto riguarda il patrimonio esposto, sostituendo con strumenti più efficaci e aggiornati il sistema di telecamere a circuito chiuso.

Con i fondi CIPE, invece, si amplieranno e ristruttureranno tutti i locali tecnici, i depositi climatizzati e allarmati dove è custodito l'ingente patrimonio non esposto del museo. Nella grande sala al quinto piano, dove adesso è inadeguatamente collocato il patrimonio librario, si allestirà un laboratorio destinato alla conservazione, alla manutenzione e al restauro delle opere, mentre per la biblioteca – che raccoglie circa 15.000 volumi, tra i quali anche quelli del prezioso Fondo Francesco Santi – è previsto, grazie al Comune di Perugia, il trasferimento al piano terra del palazzo e l'apertura regolare al pubblico. Di grande utilità, oltre che di indubbio significato simbolico, è infine il progetto di recuperare a uso uffici l'appartamento sito all'ultimo piano, in prossimità della cella campanaria del palazzo, dove Aldo Capitini e la famiglia hanno abitato lungamente.

La sistemazione dell'hardware, di cui non tutti i visitatori della Galleria godranno consapevolmente, viaggia in parallelo con una ridefinizione delle strategie, degli obiettivi e dei programmi del museo. L'attenzione principale non può che essere costantemente rivolta al patrimonio, sia quello visibile, sia quello ricoverato nei depositi. E in primo luogo, dalla fine dell'estate 2016, è in corso un monitoraggio sullo stato di conservazione delle opere e di tutti i supporti per la loro esposizione: vetrine, basi, attaccaglie, vetri di protezione. Sulla scorta dei risultati verrà quindi avviato un programma di manutenzione ordinaria e, quando necessario, straordinaria che – con il conforto di una climatizzazione finalmente tornata stabile grazie ai nuovi impianti – soddisferà ogni parametro richiesto per la corretta conservazione.

Si rendono ormai necessari anche aggiustamenti che rendano il percorso di visita meno faticoso, più comprensibile, maggiormente in linea con i moderni criteri della fruizione e del godimento di un museo moderno. Importante diviene quindi l'aspetto della comunicazione interna, che andrà completamente rivisto: didascalie e pannelli infor-

mativi devono essere completamente riprogettati nei contenuti e nella forma grafica, mentre attraverso le possibilità offerte dalla tecnologia digitale si intende arricchire la visita utilizzando sistemi multimediali che consentano la lettura, la visione o l'ascolto di approfondimenti storici, storico artistici, iconografici, musicali, di storia sociale ed economica. In particolare la realtà aumentata sarà di indispensabile ausilio per trasformare la visita in un'esperienza multisensoriale che consenta di 'vedere' le opere ricollocate nel loro luogo di provenienza, 'smontate' e rimontate per capirne la tecnica esecutiva e quella dei restauri, stabilire confronti e parallelismi.

Nel corso del 2017 vedrà la luce anche il nuovo sito web che, oltre agli aspetti informativi, istituzionali e promozionali, contempla il catalogo completo delle opere della Galleria e la messa in rete dell'archivio digitale dei restauri, progetto avviato alcuni anni or sono e giunto di recente a compimento.

Il programma delle mostre temporanee, perlopiù, trarrà ispirazione dalla raccolta del museo e dalle caratteristiche del territorio: *Francesco e la croce dipinta*, la prima mostra d'arte antica del nuovo corso inaugurata a fine ottobre 2016, è stata pensata proprio secondo questi principi, cercando di valorizzare la tradizione storico artistica, iconografica, religiosa dell'Umbria. In particolare si è tenuto a ribadire l'assoluta centralità del museo nella progettazione e nella realizzazione materiale delle mostre, che devono essere sempre – prima ancora che veicoli di attrazione rivolti ai visitatori – occasioni di studio, di ricerca, di approfondimento. La Galleria Nazionale dell'Umbria, nel prossimo triennio, continuerà quindi a non accogliere mostre preconfezionate, pacchetti pronti che aspettano solo uno spazio vuoto dove aprirsi e rivelare il loro asettico contenuto, buono per qualsiasi museo e qualsiasi città. Si vuole invece continuare ad alternare progetti dedicati all'arte umbra a incursioni nel contemporaneo storicizzato e a piccole rassegne fotografiche dedicate alla musica, in collaborazione con i maggiori festival del territorio come Umbria Jazz e Trasimeno Music Festival. La contaminazione con le altre discipline artistiche è infatti di fondamentale importanza per far crescere la vita culturale del museo e aprirsi sempre più alla città. La Galleria, compito non facile, non potrà esimersi dal tentare di fungere da raccordo con gli altri istituti del Polo museale umbro e con tutti i – numerosissimi – musei della regione, mantenendo come obiettivo

prospettico la costituzione di quella rete museale nazionale che proprio la riforma auspica e promuove.

Questo è l'ambizioso programma che alla fine del prossimo triennio sarebbe bello vedere realizzato per intero e consegnare come eredità al prossimo direttore, non come prodotto compiuto da conservare, ma come materia viva da rimescolare e plasmare di nuovo.



L MUSEO?

L'INCIPIT DI UN RACCONTO CHE NON SI RIESCE A SCRIVERE

Intervista a MASSIMO MONTELLA
a cura di MARCELLA CALZOLAI



Professore ordinario di Economia e Gestione dei Beni Culturali presso l'Università di Macerata, è direttore della rivista *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*. Già dirigente del Servizio Musei e Beni Culturali della Regione Umbria, in quella veste ha progettato, implementato e incrementato progressivamente il Sistema Museale dell'Umbria, promuovendolo anche attraverso numerose pubblicazioni, tra le quali le collane "Catalogo regionale dei beni culturali dell'Umbria", edita dalla Electa-Editori Umbri Associati e "Musei, città, luoghi dell'Umbria", da lui fondate e dirette fino al 2006. È stato membro di numerose commissioni di studio istituite dal MiBACT per la gestione e valorizzazione dei musei e dei beni culturali. Nel 2015 è stato nominato nel Cda della Galleria Nazionale dell'Umbria dal ministro Franceschini.

CHI È MASSIMO MONTELLA



anagerialità e marketing entrano nella politica culturale: ma sarà vera svolta? Il caso Umbria visto dal professor Massimo Montella con la lente della riforma Franceschini, dal rapporto col territorio alla rete delle collezioni locali, al nuovo ruolo della Galleria nazionale. Successi e occasioni mancate.

Professore, dunque la riforma Franceschini con la nomina dei direttori dei venti musei statali è da considerare una svolta nella politica culturale?

Una premessa, intanto: il museo è l'ospedale dei beni culturali, perché un'opera non è in salute quando non è nel luogo di origine, da cui è stata strappata proprio per andare nel museo...

Data la premessa?

I nuovi direttori hanno tempi brevi per innovazioni radicali e la loro autonomia è limitata, perciò non potranno fare più di tanto. Ma si spera possano almeno rovesciare l'idea che il museo serva a trasmettere "il piacere dell'arte come silenziosa ragione dello spirito". Accadesse questo, e perfino che i musei con raccolte di provenienza locale agiscano per la valorizzazione dei territori circostanti sarebbe non poco.

E tanto più per l'Umbria, che ha una ricca rete di musei locali...

Musei la cui dimensione è tale che singolarmente non raggiungeranno mai le condizioni di sostenibilità necessarie. L'unica possibilità è l'organizzazione in rete, che, consentendo economie di scala, rende i costi sostenibili e addirittura remunerativi. Ed è proprio quanto andavamo facendo fino ai primi anni 2000. Molto, allora, era stato già fatto...

A memoria, erano stati riaperti e allestiti decine di musei.

Sì, parecchie decine. Molta parte delle raccolte erano state restaurate, le esposizioni riallestite, erano stati attivati i servizi di accoglienza, quei musei disponevano gratuitamente del catalogo scientifico, offrendo un importante servizio al pubblico e traendone introiti dalla vendita. Anzi si era dato inizio ad una collana di guide brevi dei musei e delle città.

E l'averli connessi in una rete fu un'operazione vincente?

I risultati lo dicono, sia per la qualità di vita delle comunità che per il turismo e per gli stessi aspetti occupazionali. Basta pensare che la coop "Sistema Museo", alla quale venne affidata la gestione della gran parte dei musei, lavora ora in tutta Italia, occupando centinaia di persone. Ma molto di più restava da fare. Invece...

Invece?

Tutto questo non esiste più, un pezzo per volta è stato smantellato il sistema, la rete si è smagliata, nei musei non si trovano più nemmeno i cataloghi già fatti, la gestione condivisa è un optional, i direttori sono scelti così...

Così come?

Diciamo "così".

Peccati ai quali urge porre rimedio. Non potrebbe incidere positivamente la nuova stagione della Galleria nazionale?

Tutto questo è un lavoro che, nell'interesse delle comunità, spetta alla Regione e agli enti locali. Poco o nulla, eccettuati gli organismi tecnici territoriali per la conservazione preventiva, può fare lo Stato e men che meno il nuovo direttore della Galleria perugina.

Motivo?

Sono realtà regolate da discipline diverse, ma, tenendo conto di tali distinzioni, una connessione sarebbe molto importante. E avevo sperato che con la riforma Franceschini si potesse recuperare lo spirito a cui avevo finalizzato il disegno dei musei umbri...

Invece?

È un errore di Franceschini, ma di tanti in generale, credere che l'ordinamento di questo Paese possa fare a meno delle Regioni. È vero che le Regioni peggio di così non potevano fare...

La soluzione, quindi?

Quella che auspico non è quella che ritengo ottimale, ma la meno peggio. Ovvero, preso atto che le Regioni non hanno capacità di governo e nemmeno consapevolezza dell'importanza del tema, la speranza è che lo Stato con questo cattivo spirito di accentramento voglia fare la "spesa", cioè pescare i musei civici per inserirli nel Polo.

Sfildoli alle comunità locali?

Non formalmente, ma sostanzialmente ponendo come condizione per inserirli nel Polo che si adeguino agli standard fissati dalla riforma Franceschini. O meglio che dovrebbe fissare, perché il rischio è che io qui descriva un modello di Stato e che me ne derivi un'altra delusione.

Quali standard?

Nel 2001 il Ministero aveva emanato livelli minimi di qualità, cioè di dotazioni e di prestazioni, di un museo per poter meritare questa definizione...

Tipo?

Disporre di certe attrezzature, qualità e quantità di personale, orari di apertura... Questi standard però non sono mai diventati obbligatori, quindi sono rimasti sulla carta. Nel 2004 poi il Codice dei beni culturali, in un articolo, dice che questi livelli vanno fissati. Rutelli allora ministro dei beni culturali istituisce una commissione che io presiedo, la commissione fa il suo lavoro, cade il governo Prodi...

E tutto finisce nel congelatore. A questo punto entra in scena Franceschini, che si muove come?

Pare che stia rielaborando quei criteri, ma non si sa se si preoccupa anche di renderli obbligatori.

Anche perché di mezzo c'è il problema dell'autonomia delle "autonome locali", Regioni e Comuni.

Esatto.

Come uscirne?

Noi avevamo risolto così: ognuno è libero di fare, ma, se non si adatta agli standard fissati, quel tale spazio non puoi chiamarlo museo, ma “magazzino”. E, mettendo allo scoperto come stanno le cose, si attiva il controllo dei cittadini, il che vuol dire trasparenza.

E il ministro Franceschini?

Il lavoro è in corso. E, se così sarà, se l'ingresso nel Polo museale sarà subordinato al rispetto degli standard fissati, che oggi non rispettano anche i musei statali, allora l'accentramento sarà benvenuto.

Il che affermato da un regionalista convinto qual è Montella, cui si deve la rete museale in Umbria...

Ma sì, stando così le cose, ben venga lo Stato, il che concettualmente è sbagliato perché separa dall'esercizio del governo delle comunità il museo come strumento di politica economica, turistica, sociale, culturale.

A quanto è dato vedere fin qui, però sembra non esserci una connessione diretta perfino tra il Polo e la Galleria, che avrebbe dovuto avere un ruolo trainante per l'intero Polo. Perché?

La riforma Franceschini, che condivido, è stata quantomeno affrettata, manchevole almeno nelle scelte fatte del non essersi presa cura dell'interezza del problema.

E cosa è cambiato per la Galleria dall'arrivo del direttore Pierini?

È passato un anno, è stata una fase di assestamento un po' complicata e si è potuto fare poco, ma non per colpa di Pierini. Abbiamo però un programma condiviso dal Cda e dal direttore, anche se tutto da attuare. E abbiamo fatto lo statuto, di cui sono molto lieto perché è stata accolta, per tornare alla mia premessa, la proposta di scriverci come prima finalità che la Galleria è un servizio per i cittadini, prima che il luogo di studiosi che si occupano di arte.

In concreto?

Anzitutto bisogna cominciare a fare della Galleria quello che Bruno Toscano, con una definizione presa da Goethe e Schiller, ha chiamato *museo-risarcimento*.

Dal "museo-ospedale" al "museo risarcimento"! Ovvero?

Il museo è importante a condizione che risarcisca quel legame tra gli oggetti e i luoghi e le comunità cui appartenevano che sono stati strappati all'atto della musealizzazione. Tra le sue mura deve iniziare un discorso che continua fuori.

Ora non accade?

La Galleria ha un peccato originale: da quando il Comune, nel 1918, fu preso dall'ansia della nazionalizzazione considerandola un gran riconoscimento, ha cercato di presentarsi come una raccolta di cose sublimi, quelle che Andrea Emiliani chiama *"capolavori senza piedi per terra"*. Ora si tratta di far toccare terra a quei capolavori, cioè di far capire da dove vengono e il "chi, dove, come quando" dell'opera d'arte.

In sostanza, si tratta di connettere le opera con i luoghi e con le ragioni di pratica utilità che ne hanno determinato la nascita. Giusto?

Esatto. Domanda: perché il Perugino fa una Natività così povera a Montefalco e ne fa un'altra così ricca a Città della Pieve?

La risposta?

Sta in un'altra domanda, questa del Perugino al committente: "quanti scudi mi dai?". E allora aumento le figure e così via... Partendo da qui si arriva alla condizione economica del committente, del luogo...

Chiaro: se di un capolavoro esposto in un museo non ho un identikit che ne tracci il legame col territorio, posso godere solo della sua contemporaneità.

È quella che Riegl definiva *finzione artificiale*, alla quale sono piegati troppo spesso gli oggetti collezionati in un museo.

■ *E con ciò, la Galleria...*

Se invece di essere vissuta come lo scrigno dei tesori, il tempio della bellezza, si proponesse come museo-risarcimento, facendo conoscere cosa quei capolavori hanno da raccontare della loro nascita e della loro provenienza, ci sarebbe anche il modo per connetterla con i musei locali e con il territorio.

■ *Il direttore Pierini sembrerebbe intenzionato a sottolineare proprio il rapporto della Galleria con il territorio.*

Ottima premessa per un lavoro impegnativo il farne la “lettera capitale” che dà inizio a un racconto. E eccoci al tema: valorizzazione di un’opera, di un bene culturale. Significa cosa? In primo luogo significa fare in modo che quando una persona entra in un museo capisca cosa sta vedendo.

■ *Il che implica anche un problema di linguaggio.*

Evidente. Se a chi entra in un museo spieghi cosa sta vedendo, devi anche fargli capire cosa gli dici, il che dipende dalla lingua con cui glielo dici. Esempio?

■ *Avanti.*

Sa come si chiamano i vasai nei musei archeologici? I coroplasti! Questo tanto per cominciare, senza bisogno di sottolineare l’importanza del capitolo dei nuovi media.

■ *E al secondo punto della voce “valorizzazione” c’è cosa?*

Rendere gradevole e accogliente il luogo. Perciò personale preparato e cortese, orari di apertura e accessibilità, sicurezza. E là dove possibile creare uno “spazio di sosta”, dove fermarsi, ma anche andare solo per leggere un giornale, acquistare o consultare un libro. E realizzare presso ogni museo un angolo attrezzato con audiovisivi per presentare i musei vicini e le strade culturalmente giuste per raggiungerli... Dunque, il museo non come un luogo riservato ai turisti, ma anzitutto per i residenti che devono sentirlo come parte della loro vita quotidiana.

C'è un esempio di "spazio di sosta" a Perugia nel museo di Palazzo della Penna: gradevolissimo ma ora in declino. E uno spazio analogo, ma più ambizioso, era stato realizzato sempre nel capoluogo all'interno della Rocca Paolina. Però, ahinoi, mai è stato completato e poi si è lasciato morire.

Già, il Museo per la città, progetto del Comune al quale avevo collaborato. E spazi analoghi potrebbero essere realizzati in diversi musei locali, ad esempio nel piccolo giardino del Museo di Montefalco, in quello tanto più ampio della pinacoteca di Città di Castello e così via. Uno spazio tuo e di chi viene in città.

E qui si torna alla ricchezza di beni culturali e musei dell'Umbria...

E come non ricordare Cesare Brandi? Diceva che l'Umbria è come il gioco dell'oca, un percorso obbligato con tante caselle una dietro l'altra... E non solo per i rimandi di un luogo all'altro, ma anche di un'attività all'altra.

C'è sempre, e tanto più in tempo di crisi qual è l'attuale, quando si parla di musei e beni culturali il nodo "carenza di risorse", che spesso diventa un comodo alibi per il non fare. Ma una reale svolta nella politica culturale che vada nella direzione qui sottolineata non potrebbe stimolare anche il mecenatismo?

Ci sono esempi che lo confermano. A Montefalco, prima della ristrutturazione, di fronte alla porta del museo c'era una signora seduta in una 600. Lo sportello aperto, faceva la maglia e, quando qualcuno si presentava, usciva dalla macchina e apriva la porta.

Preistoria!

Neppure tanto, e col rischio che da qualche parte si torni a quel punt».

E oggi?

A proposito di gestione manageriale e di marketing, il museo è il motore dell'economia di Montefalco. È un'attrattiva che si lega a molte altre: dal vino ai tessuti, dalle opere d'arte al vino... Il museo conta

oltre 25.000 visitatori l'anno in una città che ha 2.000 abitanti. Sono convinto che, se il Comune dicesse che deve chiudere il museo per mancanza di fondi, si muoverebbero dagli imprenditori ai cittadini. Ma non c'è territorio umbro che non ha beneficiato della riapertura del museo cittadino.

| *Passando dal museo di Montefalco alla Galleria nazionale, questo comporta?*

Per prima cosa la necessità di dare alla Galleria un'immagine forte, coordinando dall'abbigliamento del personale alla segnaletica, al sito web, all'oggettistica... È la premessa anche per attrarre sponsor quali Spagnoli, Cucinelli, Nestlé...

| *E questo è marketing. In tema, a proposito della querelle che ha scaldato gli addetti ai lavori, fare spettacoli nei musei è sovversivo?*

Anzi, è produttivo. E non solo spettacoli, ma anche sfilate. Nel contesto delle premesse date.

| *La scuola di formazione del Mibact voluta da Franceschini: un passo avanti?*

Passo avanti?! Dico solo: perché una scuola del Ministero per la preparazione del personale per la generalità dei musei, quando abbiamo le università? Per restare in Umbria, c'è una laurea 3+2 in beni culturali, più le scuole di specializzazione biennali. Perché, invece, non un accordo tra Mibact e Ministero dell'Università per questi corsi di formazione?



A RIFORMA DEGLI ARCHIVI



Le Soprintendenze archivistiche sono state istituite, come organi periferici del Ministero dell'Interno, con l'attribuzione del compito di base che ancor oggi ricoprono, quello della "vigilanza" sugli archivi non statali, dalla legge 22 dicembre 1939, n. 2006 in numero di nove¹.

1. Se ne riporta qui di seguito l'elenco: Torino per il Piemonte (compresa la Valle d'Aosta): "province di Torino, Alessandria, Aosta, Asti, Cuneo, Novara, Vercelli (con sede presso il R. Archivio di Stato di Torino)"; Genova, per la Liguria, la provincia toscana di Apuania (Massa e Carrara) e la Sardegna: "province di Genova, Imperia, La Spezia, Apuania, Savona, Cagliari, Sassari e Nuoro (con sede presso il R. Archivio di Stato di Genova)"; Milano, per la Lombardia: "province di Milano, Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantova, Pavia, Sondrio e Varese (con sede presso il R. Archivio di Stato di Milano)"; Venezia, per la Venezia Euganea (ora Veneto), la Venezia Giulia (ora Friuli-Venezia Giulia), la Venezia Tridentina (ora Trentino-Alto Adige) e la Dalmazia: "province di Venezia, Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Verona, Vicenza, Trento, Bolzano, Trieste, Gorizia, Fiume, Pola e Zara (con sede presso il R. Archivio di Stato di Venezia)"; Bologna, per l'Emilia (ora Emilia-Romagna): "province di Bologna, Modena, Ferrara, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Forlì, Ravenna (con sede presso il R. Archivio di Stato di Bologna)";

Il territorio della regione Umbria, unitamente a quello di altre due regioni limitrofe, entrò nella giurisdizione della Soprintendenza archivistica per il Lazio, l'Umbria e le Marche che aveva sede a Roma presso il Regio Archivio di Stato.

La stessa legge prescrisse l'Istituzione di un Archivio di Stato in ogni capoluogo di Provincia. Le Soprintendenze archivistiche e gli Archivi di Stato, oggi organi periferici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, costituiscono l'ossatura periferica dell'Amministrazione archivistica.

L'esigenza di aumentare il numero delle Soprintendenze, riducendo il territorio di competenza di quelle esistenti, si concretizzò con il d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 contenente "Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato"² che istituì, all'art. 4, una Soprintendenza per ogni regione³.

Firenze, per la Toscana, esclusa la provincia di Massa: "province di Firenze, Arezzo, Grosseto, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia e Siena (con sede presso il R. Archivio di Stato di Firenze)"; Roma, per il Lazio, l'Umbria e le Marche; "province di Roma, Frosinone, Littoria, Perugia, Rieti, Terni, Viterbo, Ancona, Pesaro, Ascoli-Piceno, Macerata (con sede presso il R. Archivio di Stato di Roma)"; Napoli, per tutta l'Italia meridionale: Campania, Abruzzi e Molise, Puglie, Lucania, Calabria: "province di Napoli, Avellino, Benevento, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Salerno, Aquila, Campobasso, Chieti, Pescara, Teramo, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Potenza e Matera (con sede presso il R. Archivio di Stato di Napoli)"; Palermo, per la Sicilia: "province di Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa e Trapani (con sede presso il Regio Archivio di Stato di Palermo)". Sulle vicende storico istituzionali delle Soprintendenze archivistiche si veda Elio Lodolini, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana dall'Unità d'Italia alla costituzione del Ministero per i Beni culturali e ambientali*, Bologna, Patron editore, 1985 (Scienze storico-auxiliarie Collana diretta da Giuseppe Plessi, n. 2), in particolare le pp. 197-2004.

2. Su tale d.p.r. si veda Ministero dell'Interno, Direzione generale degli Archivi di Stato, *La legge sugli archivi*, Roma, Tipografica editrice romana, 1963, in particolare le pp. 12-61.

3. Le Soprintendenze archivistiche istituite dal d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 furono 18, una per ogni regione. Occorre precisare che all'epoca la Valle d'Aosta fu aggregata alla Soprintendenza del Piemonte e che le regioni Abruzzo e Molise non erano ancora separate. Una volta divise ebbero ognuna la propria Soprintendenza. Questo l'elenco di quelle istituite: Soprintendenza archivistica per il Piemonte e la Valle d'Aosta con sede a Torino; Soprintendenza archivistica per la Liguria con sede

Nacque così a Perugia ed iniziò ad operare la Soprintendenza archivistica per l'Umbria, che aprì di fatto la sua prima sede in una stanza presa in prestito dal locale Archivio di Stato, il 15 novembre 1963. Primo direttore fu Roberto Abbondanza.

Tra i compiti principali delle Soprintendenze, come sopra ricordato, vi è quello della “vigilanza”, vale a dire il controllo sugli archivi degli enti pubblici non statali e su quelli privati dichiarati di notevole interesse storico, e la tutela dei documenti dello Stato che si trovano fuori dalle loro sedi istituzionali. Grazie ad accordi di collaborazione tra la Santa Sede e lo Stato italiano, la Soprintendenza si occupa anche della tutela e della valorizzazione degli archivi ecclesiastici. L'attività di vigilanza si esplica mediante periodiche visite ispettive al fine di verificare il rispetto delle norme, obblighi e divieti, previsti in materia di archivi, da parte dei detentori che, in sintesi, consistono nel conservare bene le carte, tenerle ordinate e inventariate e permetterne la consultabilità⁴. Altrettanto significativa e importante è stata ed è l'attività di valorizzazione delle fonti archivistiche che si concretizza nell'organizzare una serie di attività volte a farle conoscere e studiare⁵.

a Genova; Soprintendenza archivistica per la Lombardia con sede a Milano; Soprintendenza archivistica per il Veneto, con sede a Venezia; Soprintendenza archivistica per il Trentino Alto Adige, con sede a Trento; Soprintendenza archivistica per il Friuli Venezia Giulia, con sede a Trieste; Soprintendenza archivistica per l'Emilia Romagna, con sede a Bologna; Soprintendenza archivistica per la Toscana, con sede a Firenze; Soprintendenza archivistica per le Marche, con sede ad Ancona; Soprintendenza archivistica per l'Umbria, con sede a Perugia; Soprintendenza archivistica per il Lazio, con sede a Roma; Soprintendenza archivistica per gli Abruzzi e il Molise, con sede a Pescara; Soprintendenza archivistica per la Campania, con sede a Napoli; Soprintendenza archivistica per la Basilicata, con sede a Potenza; Soprintendenza archivistica per la Puglia, con sede a Bari; Soprintendenza archivistica per la Calabria, con sede a Reggio Calabria; Soprintendenza archivistica per la Sicilia, con sede a Palermo; Soprintendenza archivistica per la Sardegna, con sede a Cagliari

4. Per conoscere le norme che regolano la vita degli archivi si veda il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, (modificato in n. 42 dall'*errata corrige* pubblicata nella G.U. n. 47 del 26 febbraio 2004) recante il “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 137” (supplemento ordinario della “Gazzetta Ufficiale” n. 45 del 24 febbraio 2004).

5. Gli archivi “vigilati” in Italia sono decine di migliaia. Anche in Umbria la loro presenza è in costante aumento. Dopo cinquanta anni di vita, nel 2013, la Soprintendenza archivistica ha sentito l'esigenza di fissare in un volume una parte conside-

La stessa legge del 1963 riconfermò la presenza di un Archivio di Stato in ogni capoluogo di provincia e prevede anche l'istituzione di 40 "Sezioni di Archivio di Stato" in città non capoluogo di provincia, dove esistevano archivi statali rilevanti per qualità e quantità.

L'inizio della riforma

Il dpcm 9 agosto 2014, n. 171, nel riorganizzare le strutture centrali e periferiche del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, ha ridefinito, tra l'altro, le attribuzioni della Direzione generale Archivi e delle Soprintendenze archivistiche. In applicazione del vigente *Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* le Soprintendenze archivistiche, organi periferici del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo "provvedono alla tutela e alla valorizzazione dei beni archivistici (di proprietà non statale, n.d.r.) nel territorio di competenza, anche avvalendosi del personale degli Archivi di Stato operanti nel territorio della regione"⁶.

In considerazione della recente pubblicazione del regolamento di cui sopra, si riporta, qui di seguito, allo scopo di favorirne la conoscenza, il testo dell'intero art. 36 che indica le attuali competenze delle Soprintendenze archivistiche:

revoles del suo operato. La scelta è ricaduta su alcune attività particolarmente curate nel corso degli anni, quelle promozionali: le mostre e i convegni, le pubblicazioni, soprattutto di inventari archivistici, curati direttamente o in collaborazione con enti pubblici e privati, e il restauro. Su questo si veda: Soprintendenza archivistica per l'Umbria, *La storia*, in Soprintendenza archivistica per l'Umbria, a cura di Mario Squadroni, Viterbo, Betagamma, 2010, pp. 5-9 (Archivi italiani, 33); Soprintendenza Archivistica per l'Umbria, *La Soprintendenza archivistica per l'Umbria. Cinquanta anni dedicati agli archivi*, a cura di Mario Squadroni, Perugia, Soprintendenza archivistica per l'Umbria, 2013 (Scaffali senza polvere, n. 24).

6. Decreto del presidente del consiglio dei ministri del 29 agosto 2014, n. 171 recante il "*Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89* (G. U. n. 274 del 25 novembre 2014), art. 36, comma 1.

1. Le Soprintendenze archivistiche, uffici di livello dirigenziale non generale, provvedono alla tutela e alla valorizzazione dei beni archivistici nel territorio di competenza, anche avvalendosi del personale degli Archivi di Stato operanti nel territorio della regione;

2. In particolare, il soprintendente archivistico:

svolge, sulla base delle indicazioni e dei programmi definiti dalla competente Direzione generale, attività di tutela dei beni archivistici presenti nell'ambito del territorio di competenza nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati, ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 44-*bis* del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;

b) accerta e dichiara l'interesse storico particolarmente importante di archivi e singoli documenti appartenenti a privati;

c) tutela gli archivi, anche correnti, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali e locali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, e rivendica archivi e singoli documenti dello Stato;

d) dispone la custodia coattiva dei beni archivistici negli archivi di Stato competenti al fine di garantirne la sicurezza o assicurarne la conservazione ai sensi dell'articolo 43, comma 1, del Codice;

e) istruisce i procedimenti concernenti le sanzioni ripristinatorie e pecuniarie previste dal Codice per la violazione delle disposizioni in materia di beni archivistici, ai fini dell'adozione dei relativi provvedimenti da parte del Direttore generale per gli archivi, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, lettera *o*;

f) attua, sulla base delle indicazioni tecniche e scientifiche della competente direzione generale, le operazioni di censimento e descrizione dei beni archivistici nell'ambito del territorio di competenza e cura l'inserimento e l'aggiornamento dei dati nei sistemi informativi nazionali;

g) svolge le istruttorie e propone al direttore generale centrale i provvedimenti di autorizzazione al prestito per mostre o esposizioni di beni archivistici, di autorizzazione all'uscita temporanea per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale, di acquisto coattivo all'esportazione, di espropriazione, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 48, 66, 70 e 95 del Codice;

h) svolge le funzioni di ufficio esportazione;

i) fornisce assistenza agli enti pubblici e ad altri soggetti proprietari, possessori o detentori di archivi dichiarati di importante interesse storico nella formazione dei massimari e manuali di classificazione e conservazione dei documenti, nonché nella definizione delle procedure di protocollazione e gestione della documentazione;

l) organizza e svolge attività di formazione degli addetti agli archivi per le Regioni, gli enti territoriali e locali e altri enti pubblici;

m) promuove la costituzione di poli archivistici, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche presenti nel territorio di competenza, per il coordinamento

dell'attività di istituti che svolgono funzioni analoghe e al fine di ottimizzare l'impiego di risorse e razionalizzare l'uso degli spazi;

n) promuove la conoscenza e la fruizione degli archivi e sottoscrive, secondo gli indirizzi generali impartiti dalla direzione generale centrale competente, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e ricerca per fini di tutela e di valorizzazione;

o) provvede all'acquisto di beni e servizi in economia ed effettua lavori di importo non superiore a 100.000 euro.

3. In caso di assenza di personale tecnico-amministrativo o per altre esigenze di carattere organizzativo, le Soprintendenze archivistiche possono chiedere al Segretariato regionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto ministeriale di approvazione della programmazione degli interventi, di svolgere le funzioni di stazione appaltante per attività di cui al comma 1, lettera o), e al comma 4⁷.

Una breve riflessione sulla “dichiarazione di interesse storico particolarmente importante di archivi e singoli documenti appartenenti a privati”. Questa è ora prevista, come già abbiamo avuto modo di vedere, dall'art. 36 comma 2 lettera b del nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero. È il soprintendente archivistico che “accerta e dichiara” l'interesse storico di archivi e singoli documenti appartenenti a privati⁸. L'aver ribadito questo concetto è un fatto molto importante in quanto una notevole parte dell'attività delle Soprintendenze viene dedicata agli archivi privati.

Per archivi privati si intendono quelli di persone fisiche e famiglie, persone giuridiche, imprese, fondazioni, partiti, sindacati e di tante altre istituzioni aventi natura privata, esistenti nel territorio su cui ha giurisdizione la Soprintendenza⁹.

7. *Ibidem*.

8. Si veda il *Decreto del presidente del consiglio dei ministri del 29 agosto 2014, n. 171*. In merito alla dichiarazione di interesse storico particolarmente importante bisogna specificare che la competenza ad emetterla è sempre stata dei soprintendenti archivisticici ad eccezione del periodo in cui essa è stata una funzione delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici istituite con d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 3 sulla *Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, subentrando alle Soprintendenze regionali per i beni e le attività culturali, a loro volta previste dal d.lgs. 20 ottobre 1998 n. 368, art. 7. Con dpcm 171/2014 le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici sono state sostituite dai Segretariati regionali.

9. Per una visione generale su tale tipologia di archivi si veda: ROBERTO NAVARRINI, *Gli archivi privati*, Lucca, Civita editoriale, 2005.

La dichiarazione di interesse storico particolarmente importante, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi Codice)¹⁰, attribuisce il carattere di bene culturale ad un archivio o a singoli documenti appartenenti a soggetti privati sottoponendoli alla normativa di tutela prevista dal Codice stesso¹¹.

Queste le Soprintendenze archivistiche previste dal Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014 e la loro distribuzione territoriale:

1. Soprintendenza archivistica del Piemonte e della Valle d'Aosta, con sede a Torino;
2. Soprintendenza archivistica della Lombardia, con sede a Milano;
3. Soprintendenza archivistica della Liguria-Archivio di Stato di Genova, con sede a Genova;
4. Soprintendenza archivistica del Veneto e del Trentino Alto-Adige, con sede a Venezia;
5. Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia, con sede a Trieste;
6. Soprintendenza archivistica dell'Emilia Romagna-Archivio di Stato di Bologna, con sede a Bologna;
7. Soprintendenza archivistica della Toscana, con sede a Firenze;

10. Si veda il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, (modificato in n. 42 dall'*errata corrige* pubblicata nella G.U. n. 47 del 26 febbraio 2004) recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 137" (supplemento ordinario della "Gazzetta Ufficiale" n. 45 del 24 febbraio 2004) ha apportato modifiche alla normativa che disciplinava gli archivi privati dichiarati di interesse culturale; tali norme erano contenute nel d.p.r. 30 settembre 1963, n. 1409 e nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

11. La Soprintendenza archivistica competente per territorio prima di emanare la "dichiarazione" svolge sopralluoghi e studi atti a conoscere e descrivere il patrimonio documentario oggetto della dichiarazione. Su tale argomento si rimanda a MARIO SQUADRONI, *Su alcune species del genus "beni culturali": a) beni archivistici. Il ruolo del Soprintendente. Gli archivi privati e la dichiarazione di interesse storico particolarmente importante*, in *I beni di interesse culturale. Problematiche e prospettive*, a cura di Roberto Dante Cogliandro, Napoli, Rogiosi editore, 2016, pp. 73-83.

8. Soprintendenza archivistica dell'Umbria e delle Marche, con sede ad Ancona;
9. Soprintendenza archivistica del Lazio, con sede a Roma;
10. Soprintendenza archivistica dell'Abruzzo e del Molise, con sede a Pescara;
11. Soprintendenza archivistica della Calabria e della Campania, con sede a Napoli;
12. Soprintendenza archivistica della Puglia e della Basilicata, con sede a Bari;
13. Soprintendenza archivistica della Sardegna, con sede a Cagliari;
14. Soprintendenza archivistica della Sicilia-Archivio di Stato di Palermo, con sede a Palermo¹².

La riassegnazione allo Stato delle funzioni di tutela del patrimonio bibliografico

Il decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 e, in particolare, l'articolo 16, comma 1 *sexies*, ha disposto la riassegnazione allo Stato delle funzioni di tutela del patrimonio bibliografico non statale, precedentemente attribuite alle Regioni¹³.

12. Si veda: Decreto ministeriale del 27 novembre 2014, *Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* (G. U. n. 5 dell'8 gennaio 2015).

13. Le Soprintendenze bibliografiche sono state istituite in numero di dodici nel 1919 presso altrettante biblioteche "governative". Sono diventate quindici dal 1935. Nel 1948 sono state rese autonome dalle biblioteche. Nel 1972 le competenze sono state trasferite alle Regioni. Sulle Soprintendenze bibliografiche, loro origine e attività si veda Flavia Cristiano, *Dal centro alla periferia: le Soprintendenze bibliografiche*, in Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per i beni librari e gli istituti culturali, Archivi di biblioteche. *Per la storia delle biblioteche pubbliche statali*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2002 (Sussidi eruditi, 55), pp. XCV-CXLVII; ELISABETTA ARIOTI, *Gli archivi delle Soprintendenze bibliografiche: riflessioni a margine di alcuni interventi di inventariazione*, in Quaderni Estensi, IV (2012), pp. 135-152.

Per dare piena attuazione a tale normativa la Direzione generale Biblioteche e Istituti culturali ha stipulato accordi di collaborazione con la Direzione generale Archivi il 26 ottobre 2015 e con l'allora Direzione generale Belle Arti e Paesaggio il 20 ottobre 2015. Sulla base del primo accordo alle Soprintendenze archivistiche competenti per territorio veniva attribuito il compito di curare l'attività istruttoria necessaria alla predisposizione degli atti finali da parte della Direzione generale Biblioteche su funzioni che prima erano svolte dalle Soprintendenze bibliografiche regionali in materia di tutela di beni bibliografici di proprietà non statale¹⁴. In base al secondo accordo, per l'attività istruttoria necessaria alla predisposizione degli atti finali connessi alla libera circolazione e all'esportazione dei beni bibliografici, ci si avvaleva degli Uffici esportazione competenti per territorio dipendenti dalla Direzione generale Belle arti e Paesaggio¹⁵. Grazie alla sinergia delle diverse esperienze professionali impegnate nell'azione di tutela dei beni bibliografici non statali è stato possibile superare molte delle criticità presentatesi nella fase di decollo del nuovo assetto organizzativo.

Il completamento della riforma: Le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche

Rilevata la necessità di completare il complesso e articolato processo di riorganizzazione del Ministero avviato con il dpcm. n. 171 del 2014, anche ai fini di razionalizzare e rendere efficiente l'amministrazione periferica di tutela del patrimonio culturale, a distanza di poco tempo viene pubblicato il d.m. 23 gennaio 2016 recante "Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 237, della legge 28 dicembre n. 208". L'art. 5 di tale decreto prevede che le Soprintendenze archivistiche assumano la denominazione di Soprintendenze archivistiche e bibliografiche.

14. Il testo completo di tale accordo di collaborazione si conserva nell'archivio della Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Umbria e delle Marche, sia nella sede di Ancona che in quella di Perugia.

15. *Ibidem*.

In considerazione del suo carattere veramente innovativo, riporto qui di seguito l'intero art. 5:

art. 5 (Soprintendenze archivistiche e bibliografiche)

In attuazione dell'art. 16, comma 1-*sexies* del decreto-legge 19 giugno, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, le Soprintendenze archivistiche svolgono le funzioni di cui all'articolo 36 (tale articolo è stato interamente riportato più sopra in questo testo, n.d.r.) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014 anche in materia di beni librari, fatto salvo quanto previsto, nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Conseguentemente, le Soprintendenze archivistiche assumono la denominazione di Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, ad eccezione che nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia.

Con riferimento alle funzioni di tutela dei beni librari, le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche dipendono funzionalmente dalla Direzione generale Biblioteche e possono avvalersi del personale delle Biblioteche statali. Nella Regione Trentino Alto Adige, la Soprintendenza archivistica e Bibliografica del Veneto e del Trentino Alto Adige svolge esclusivamente funzioni in materia di beni archivistici.

Le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche sono articolate in almeno tre aree funzionali, riguardanti rispettivamente. L'organizzazione e il funzionamento; il patrimonio archivistico; il patrimonio bibliografico.

Il comma 2 dell'articolo 3, del decreto 27 novembre 2014, recante <Articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo> è sostituito dal seguente: < 2. Nella Regione Sicilia, il soprintendente archivistico svolge altresì le funzioni di direttore dell'Archivio di Stato del Comune capoluogo, senza ulteriori emolumenti accessori. Conseguentemente, la soprintendenza archivistica di tale regione assume la denominazione di Soprintendenza archivistica della Sicilia-Archivio di Stato di Palermo>.

Le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche previste dal Decreto Ministeriale 23 gennaio 2016, n. 44 istituite e funzionanti sono le seguenti:

Soprintendenza archivistica e bibliografica del Piemonte e della Valle d'Aosta con sede a Torino;

Soprintendenza archivistica e bibliografica della Lombardia, con sede a Milano;

Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia, con sede a Trieste;

Soprintendenza archivistica e bibliografica del veneto e del Trentino Alto Adige, con sede a Venezia;

Soprintendenza archivistica e bibliografica della Liguria, con sede a Genova;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Emilia Romagna, con sede a Bologna;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica della Toscana, con sede a Firenze;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica, dell'Umbria e delle Marche, con sede ad Ancona;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica del Lazio, con sede a Roma;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Abruzzo e del Molise, con sede a Pescara;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica della Campania con sede a Napoli;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica della Calabria, con sede a Reggio Calabria;
 Soprintendenza archivistica e bibliografica della Puglia e della Basilicata, con sede a Bari;
 Soprintendenza archivistica della Sardegna, con sede a Cagliari;
 Soprintendenza archivistica della Sicilia-Archivio di Stato di Palermo, con sede a Palermo.

Sintetizzando quanto più possibile si indicano qui di seguito i più frequenti casi di interventi della Soprintendenza nel settore bibliografico: accertamento di interesse culturale di un bene bibliografico; scarto di materiale bibliografico; autorizzazione ad interventi di restauro; autorizzazione all'esecuzione di opere e lavori di qualunque e genere (spolveratura, digitalizzazione, ecc.); autorizzazioni per prestiti per mostre ed esposizioni in Italia e fuori dal territorio nazionale; commercio antiquario.

Considerazioni finali

Rispetto alla distribuzione territoriale formalizzata dalla legge del 1963 (d.p.r.1409/63) che prevedeva la presenza in ogni regione di una Soprintendenza archivistica autonoma, la riforma del 2014 ha comportato le seguenti modifiche. Risultano accorpate le Soprintendenze archivistiche del Veneto e del Trentino Alto Adige con sede a Venezia, dell'Umbria e delle Marche con sede ad Ancona; dell'Abruzzo e del Molise con sede a Pescara; della Calabria e della Campania con sede a Napoli; della Puglia e della Basilicata con sede a Bari. Altre tre Soprintendenze archivistiche sono state accorpate ad altrettanti Archivi

di Stato. La Soprintendenza archivistica della Liguria con l'Archivio di Stato di Genova; quella dell'Emilia Romagna con l'Archivio di Stato di Bologna; quella della Sicilia con l'Archivio di Stato di Palermo. Tali accorpamenti hanno comportato una significativa riduzione del numero dei dirigenti.

A distanza di un anno e alcuni mesi, nel gennaio del 2016, l'emanazione del decreto ministeriale n. 44, sopra ricordato, ha di nuovo ridisegnato l'Amministrazione archivistica periferica. Sono state divise e hanno quindi riconquistato la loro autonomia le Soprintendenze archivistiche della Calabria e della Campania. Sono state separate dagli Archivi di Stato capoluogo di regione le Soprintendenze archivistiche della Liguria e dell'Emilia Romagna. Allo stato attuale sono presenti sul territorio nazionale ventitre Istituti archivistici, sedi dirigenziali di cui quindici Soprintendenze e otto Archivi di Stato.

Oltre agli accorpamenti tra Soprintendenze vanno evidenziati anche i declassamenti della quasi totalità degli Archivi di Stato. La legge del 1963 (d.p.r. 1409/63) prevedeva la presenza di un Archivio di Stato per ogni capoluogo di Provincia e l'istituzione di quaranta sezioni di Archivio di Stato presso città non capoluogo di Provincia. Con il passare degli anni la gran parte gli Archivi di Stato, per lo più tutti sede dirigenziale, sono stati declassati. Ad oggi, infatti, gli unici Archivi di Stato, sedi dirigenziali, previsti dalla attuale riforma, sono quelli di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia.

Per quel che concerne il territorio dell'Umbria e delle Marche dobbiamo registrare le seguenti novità: la Soprintendenza archivistica per l'Umbria è stata accorpata a quella delle Marche, entrambe avevano operato autonomamente dal 1963, prendendo il nome di Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Umbria e delle Marche con sede ad Ancona. A seguito dell'accorpamento la direzione è stata affidata ad un unico dirigente. Nel giro di due anni al Soprintendente sono state affidate due regioni e raddoppiate le competenze. Tutti gli Archivi di Stato capoluogo di Provincia, sia in Umbria che nelle Marche, sono stati declassati, da ultimo l'Archivio di Stato di Perugia, da cui dipendono ben quattro Sezioni: Assisi, Foligno, Gubbio e Spoleto. Nelle due regioni è stata prevista la presenza di un solo dirigente.

Se a questi accorpamenti, declassamenti e aumento delle competenze si aggiunge che negli ultimi venti anni il personale dell'Amministra-

zione archivistica è costantemente diminuito e che tra i 621 archivisti di Stato, oggi in servizio, oltre 400 hanno almeno 60 anni, il quadro generale appare veramente desolante. La prevista assunzione da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di 500 funzionari, tra i quali anche archivisti e bibliotecari, non sarà certamente sufficiente a garantire, in un prossimo futuro, né il ricambio generazionale, né un servizio adeguato alle necessità del territorio. Non possiamo, prima di concludere, non sottolineare anche il fatto che in questi ultimi anni vi è stato un drastico taglio delle risorse finanziarie per spese di missione dei funzionari con grave ripercussione sullo svolgimento dell'attività di "vigilanza e tutela" propria delle Soprintendenze.

Pertanto si rende disponibile una immediata inversione di tendenza, senza la quale si rischia di vanificare quanto di buono fatto dall'Amministrazione archivistica, nel corso degli anni, per la conservazione, il restauro, la salvaguardia e la valorizzazione del nostro imponente, ed unico patrimonio archivistico e bibliografico nazionale, di eccezionale interesse storico.

La costante presenza sul territorio del personale tecnico con compiti di controllo del nostro patrimonio documentario e di indirizzo e di consulenza verso i detentori, è la condizione irrinunciabile per evitare irreversibili manomissioni e dispersioni della memoria storica, patrimonio di tutta la collettività.

LLE BIBLIOTECHE RIDIMENSIONATE

Nella incisiva (cheché se ne pensi nel merito) attività legislativa e amministrativa del Governo presieduto da Matteo Renzi, molte azioni hanno avuto come oggetto (diretto o indiretto) i beni e le attività culturali. Tra queste azioni, alcune hanno avuto effetti certamente non irrilevanti sulla vita delle biblioteche italiane; non solo, come vedremo, su quelle gestite direttamente dallo Stato. Azioni (ed effetti) che proverò ad analizzare qui di seguito.

La prima di queste azioni in ordine di tempo risale all'8 aprile 2014, data in cui è entrata in vigore la Legge n.56 del 7 aprile 2014, avente come titolo: "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Il provvedimento, meglio noto come legge Delrio, ha ridisegnato i confini e le competenze dell'amministrazione locale. Uno degli effetti più tangibili della legge è la cosiddetta "abolizione delle province". Queste diventano "enti territoriali di area vasta", con un presidente eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della (ormai ex) provincia. In seguito a questa legge permangono

solo due livelli amministrativi territoriali a elezione diretta: le regioni e i comuni. La scomparsa delle province, scrive l'Associazione italiana biblioteche in un comunicato del 14 giugno 2016

ha coinvolto oltre 300 bibliotecari in tutta Italia, un numero che comprende dipendenti, lavoratori ad appalto o con incarichi temporanei – tutti professionisti preparati – che il Sistema bibliotecario italiano rischia di perdere se le biblioteche ex-provinciali non riprenderanno l'attività a pieno regime [...] Alcuni Comuni e diverse Regioni si sono fatti carico del riposizionamento del personale bibliotecario eccedente, ma questo ha provocato la dispersione e, in numerosi casi, l'annullamento di competenze professionali, costringendo molti bibliotecari, alla fine di marzo 2016, ad accettare incarichi in uffici come Tribunali, Monopoli di Stato e Agenzie delle entrate¹.

La legge Delrio ha avuto effetti indubbiamente negativi sui sistemi bibliotecari locali, soprattutto se li si considera nel contesto generale che si è delineato; ciò non toglie però che la semplificazione ottenuta attraverso l'abolizione delle province ha avuto qualche effetto positivo anche nel mondo delle biblioteche. Come opportunamente sottolineato nel comunicato dell'AIB, le province avevano un ruolo essenziale di coordinamento dei sistemi bibliotecari, soprattutto rispetto alla gestione e allo sviluppo dei servizi informatici. In alcuni casi (penso alla straordinaria esperienza della provincia di Ravenna e della "Rete bibliotecaria di Romagna"²) il ruolo di coordinamento è stato correttamente interpretato, facilitando l'aggregazione di tante piccole biblioteche comunali al Servizio Bibliotecario Nazionale, costruendo, all'interno di SBN, un'area di cooperazione omogenea e di condivisione di risorse, strategie e servizi. In altri casi si è seguita una strada diversa, e decisamente meno fruttuosa. All'inizio degli anni 2000 la provincia di Napoli³ e quella di Perugia⁴ (scelgo due casi esemplari che mi è capitato di osservare da vicino), anziché cooperare allo sviluppo e al miglioramento dei locali poli SBN (gestiti rispettivamente dalla Biblioteca

1. *La desertificazione delle biblioteche* (<http://www.aib.it/attivita/2016/56586-comunicato-aib-desertificazione-delle-biblioteche>).

2. http://www.bibliotecheromagna.it/main/index.php?id_pag=268.

3. ARTURO SANTORIO, *A Napoli nasce Iperteca*, "Biblioteche oggi", gennaio-febbraio 2007, pp. 35-40 (<http://www.bibliotecheoggi.it/2007/20070103501.pdf>).

4. <http://www.provincia.perugia.it/sportelloonline/biblioteche>.

Nazionale di Napoli e dalla Regione Umbria), hanno deciso di investire risorse umane ed economiche nella creazione di nuovi applicativi, aggregandovi decine di piccole biblioteche (tutt'altro che omogenee tra loro) attratte dalla gratuità e dalla promessa di migliori funzionalità. Senza entrare nel merito dei progetti, nati con propositi lodevoli, mi preme solo constatare il sostanziale fallimento dei medesimi, una volta prosciugatesi le risorse economiche iniziali e venuto meno, per diversi motivi, l'impulso dei bibliotecari ingegnosi che li avevano fatti nascere.

Ma gli effetti più rilevanti sul sistema delle biblioteche italiane derivati dall'azione del Governo Renzi si sono avuti con l'ultima in ordine di tempo tra le riforme strutturali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo⁵. La generale riorganizzazione della struttura del Ministero, comprese le sue articolazioni periferiche, nasce da un'esigenza contingente (ma non per questo meno pressante): quella di ridurre in modo consistente la spesa pubblica. Per raggiungere questo scopo la riforma ha puntato alla costituzione di sistemi territoriali integrati che, accorpando centri di costo finora separati e, spesso, non comunicanti tra loro, possano conseguire il risultato di un contenimento della spesa, senza perdere (anzi, nell'intento del legislatore, incrementando) l'efficacia dell'offerta di servizi.

Per ciò che riguarda le 46 biblioteche pubbliche statali, la riforma (anche a seguito della ridefinizione degli organici del ministero eseguita col d.m. del 6 agosto 2015) comporta un deciso taglio delle posizioni dirigenziali (molto più consistente che in altri settori del Ministero), e l'annessione di alcune biblioteche a poli museali o a musei autonomi (ricordiamo la Biblioteca Nazionale Braidense di Milano, la Biblioteca Reale di Torino, la Biblioteca Palatina di Parma, la Biblioteca Estense di Modena, la Biblioteca di Archeologia e Storia dell'Arte di Roma, e alcune biblioteche comprese in "Monumenti nazionali" come quella dei Girolamini di Napoli, o quelle delle Abbazie di Casamari, Grottaferrata, Montecassino, Subiaco).

Per le biblioteche statali (che mantengono all'interno del polo museale una loro autonomia tecnico-scientifica e continuano a dipendere funzionalmente dalla Direzione generale Archivi e Biblioteche) si tratta

5. d.p.c.m. 171/29 agosto 2014 e d.m. 27 novembre 2014.

comunque di un generale ridimensionamento⁶; in alcuni casi, occorre dirlo, necessario. Come ha notato Andrea De Pasquale

le biblioteche statali, dimenticate da molti anni le glorie di un tempo, sono purtroppo gravate da numerosi problemi che minano spesso l'efficacia dei servizi erogati e la progettualità di nuove iniziative. Essi sono rappresentati da urgenti necessità conservative delle sedi, per lo più monumentali, bisognose di massicci interventi alle strutture e agli impianti ormai obsoleti; dal personale sempre più esiguo, invecchiato, demotivato e poco avvezzo al cambiamento; da gravi carenze di spazio per la conservazione del patrimonio con l'obbligo di dover disporre di locali esterni alla struttura, spesso in locazione passiva, di gravosa gestione e manutenzione; dalla incapacità di suscitare appeal e di sapersi "mostrare" ad un pubblico medio, che spesso bolla tali biblioteche di farraginosità e complicità nelle procedure d'accesso alle risorse; dalla contrazione sempre più massiccia dell'utenza a causa anche della disponibilità sempre più ampia dell'informazione in rete e della costante riduzione della ricerca umanistica; dalla concorrenza di altre biblioteche di ben più recente formazione, sovente fornite di personale e di risorse più adeguate, che permettono anche un aggiornamento più costante delle collezioni, spesso invece limitato nelle biblioteche ministeriali⁷.

Nel seguito del suo articolo De Pasquale sottolinea il fatto che, quasi a compensare il ridimensionamento, la riforma abbia previsto (senza peraltro renderla obbligatoria) la creazione, accanto a quelli museali, di "poli bibliotecari... per il coordinamento dell'attività degli istituti che svolgono funzioni analoghe nell'ambito dello stesso territorio", citando espressamente i casi di Roma e Firenze, dove è più alta la concentrazione di importanti biblioteche statali non più sede dirigenziale. A tutt'oggi però non sono giunte proposte organizzative in tal senso e non è stato istituito alcun polo bibliotecario. Stando ancora oggi così le cose, non può essere certo tacciata di "corporativismo" la critica al provvedimento (o meglio, a ciò che a quel tempo ne era stato anticipato) mossa dall'Associazione Italiana Biblioteche nel comunicato del 25

6. Ridimensionamento molto parzialmente compensato da un incremento del budget con la legge di stabilità 2016 per le due biblioteche nazionali centrali di Firenze e Roma, per l'Istituto Centrale per il Catalogo Unico (gestore di SBN) e per il Centro per il Libro e la Lettura.

7. ANDREA DE PASQUALE, *Per una riforma del sistema delle biblioteche pubbliche statali*, "Aedon", 2/2016 (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/2/depasquale.html>).

novembre 2014⁸, secondo la quale, con la riforma Franceschini si viene a creare “un assetto gestionale in cui le biblioteche potrebbero trovarsi, per motivazioni storiche ma anche socio-culturali, malamente inserite in un sistema in cui i musei, o i poli museali, assumono la funzione di struttura di riferimento per tutti gli istituti culturali”. Sulla stessa linea l'intervento di Giovanni Solimine, secondo il quale

l'annessione di alcune biblioteche statali a poli museali o a musei autonomi non sembra che riesca a ridare slancio agli istituti per i quali è stato previsto tale nuovo assetto, pregiudicando anzi la piena efficacia dei servizi bibliotecari offerti e l'autonomia decisionale degli istituti stessi [...] i provvedimenti di riforma finora emanati, contrariamente a quanto è avvenuto per i musei o altri settori, non propongono alcun modello funzionale e di volta in volta sembrano delineare soluzioni occasionali⁹.

Giannandrea Erolì, oltre a ribadire le medesime critiche, mette in luce un elemento di grande importanza (per le biblioteche statali e, ancor più, come vedremo, per quelle di ente locale): la liminarietà delle biblioteche nell'ambito dei beni culturali:

Le biblioteche rappresentano nell'ambito dei Beni Culturali un presidio di confine: biblioteche pubbliche e biblioteche scientifiche esistono non solo come luoghi della memoria e della conoscenza, ma anche come infrastrutture culturali in grado di disseminare significati e di mettere in contatto questi con la domanda del pubblico [...] Pertanto, specialmente laddove la funzione di conservazione non sia prevalente, risulta evidente come la natura dei servizi bibliotecari, a differenza di altre tipologie di beni culturali, si caratterizzi per una forte prossimità alle filiere dell'istruzione, della formazione, della ricerca, del welfare o del tempo libero. La legislazione italiana pertanto ignora due attributi professionali fondamentali delle biblioteche, ovvero il *reference* e l'*information literacy*. Ciò si traduce in una costante sottovalutazione dell'apporto che biblioteche e bibliotecari possono mettere in campo per accrescere il capitale sociale di un territorio, grazie all'interazione costante tra informazione e relazione. Tale misconoscimento non consente al legislatore di individuare nella biblioteca una cinghia di trasmissione di significati e di valori sociali e scientifici in grado di attivare complessi eterogenei di benefici sul territorio di riferimento, realizzando pertanto uno svantag-

8. *Riforma MiBACT: confermato il ruolo di cenerentole delle biblioteche italiane* (<http://www.aib.it/attivita/2014/46349-riforma-mibact-biblioteche-cenerentole>).

9. *Il Ministero dei beni culturali e le biblioteche*, “Biblioteche oggi”, luglio-agosto 2016, pp. 3-6 (<http://www.bibliotecheoggi.it/rivista/article/view/519/572>).

gio competitivo rispetto a quei paesi, specie anglosassoni, dove public libraries e bibliotecari stanno assumendo un ruolo importante finanche per lo sviluppo di pratiche innovative di lavoro, come ad esempio il *coworking*¹⁰.

Un altro provvedimento del Governo riguardante le biblioteche, lodevole nelle intenzioni, ha palesato in seguito vizi dettati da modalità di attuazione quantomeno superficiali. Si tratta del decreto legge 78/2015, convertito nella legge 125 del 6 agosto 2015, che, con l'articolo 16, comma 1-sexies, ha restituito allo Stato la tutela dei beni librari, affidata dagli anni '70 alle regioni. Sei mesi dopo, forse in seguito a una tardiva presa d'atto dell'assenza di una struttura che se ne occupasse, lo stato istituiva, con decreto del 23 gennaio 2016, le soprintendenze archivistiche e bibliografiche, pericolosamente in bilico tra le due direzioni generali, quella per gli archivi e quella per le biblioteche e gli istituti culturali. Creata la struttura, aggiungendo le competenze librarie a quelle archivistiche (di cui lo Stato era già titolare), mancano però ancora, nelle nuove soprintendenze, le competenze tecniche e professionali specifiche. Probabilmente tenendo conto di questa criticità, il provvedimento ha previsto che le soprintendenze possano avvalersi, per queste funzioni, di bibliotecari delle biblioteche pubbliche statali, aggravando così di un'ulteriore incombenza istituti già a corto di personale. Si è venuta a creare, nella sostanza, una situazione paradossale: da un lato le regioni, che in quaranta anni avevano formato al loro interno un personale esperto nella tutela dei beni librari, hanno ora difficoltà a ricollocare figure professionali non più necessarie; dall'altro le nuove soprintendenze hanno un'evidente carenza di professionalità adeguate.

Ci si sarebbe aspettati, per sanare questo evidente squilibrio, un ulteriore provvedimento; e l'occasione c'era. Nel maggio del 2016 il Mibact pubblicava il bando di concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 500 funzionari. Di questi però solo il 5% (25 unità) verrà inquadrato nel profilo professionale bibliotecario. Non solo: la ripartizione dei posti rispetto ai profili professionali si fonda sulla cosiddetta "dotazione organica", che suddivide il personale secondo il suo

10. *La Riforma del MIBACT e il Decreto Cultura: alcune considerazioni sugli effetti diretti ed indiretti dei provvedimenti sugli istituti culturali in generale e sulle biblioteche in particolare*, "Bibliotime", XVIII/1 (marzo 2015) (<http://www.aib.it/aib/sezioni/emr/bibttime/num-xviii-1/eroli.html>).

specifico inquadramento; ma in realtà oltre un terzo dei funzionari inquadrati nel Mibact come bibliotecari, svolge servizio al di fuori delle biblioteche. Giudicando quest'ultimo, "il segnale ulteriore di una più ampia e generale disattenzione nei confronti delle biblioteche"¹¹, nel giugno 2016 Giovanni Solimine, con Luca Bellingeri, Mauro Guerrini, Paolo Matthiae e Gino Roncaglia si sono dimessi, il primo dal Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici, gli altri dal Comitato tecnico-scientifico per le biblioteche e gli istituti culturali. Una "ampia e generale disattenzione" la cui *ratio* parrebbe essere quella individuata nel già citato Comunicato AIB del 25 novembre 2014 : e cioè che, se

i beni culturali servono al turismo e all'indotto", quelli librari "diventano immediatamente marginali e inutilmente ingombranti, mentre in altri paesi sono considerati una risorsa per la crescita.

Oltre agli effetti immediati e diretti (non tutti, come abbiamo visto, desiderabili), l'azione del Governo ha avuto sulle biblioteche italiane anche un'efficacia indiretta, dettando, in un certo qual modo, "la linea" alle amministrazioni locali, e in particolar modo ai comuni, gestori di una parte assai consistente del patrimonio bibliografico italiano. Si è così acuita, negli ultimi due anni, la tendenza delle amministrazioni comunali a rispondere alla necessità di rivedere la spesa col taglio dei dirigenti delle biblioteche, unificando in un'unica posizione dirigenziale le competenze della cultura, aggiungendovi spesso anche quelle del turismo. Questo anche quando, come nel caso eclatante di Perugia, ci si trovi di fronte alla Biblioteca Augusta (una delle più importanti biblioteche storiche d'Italia, tra le prime dieci per patrimonio antico), centro di un sistema bibliotecario complesso, con quattro frequentatissime biblioteche di pubblica lettura (bibliobus compreso), piccole ma valide biblioteche specializzate; un sistema che deve integrarsi col sistema bibliotecario di un grande ateneo e intrattenere rapporti con decine di altre istituzioni locali e non, bibliotecarie e non. Un sistema che ha tutte le potenzialità per essere una delle leve dello sviluppo culturale e civile (e anche economico) della città, è stato così lasciato senza una direzione competente ed esperta della materia, in grado di dialogare

11. *Il Ministero dei beni culturali e le biblioteche*, cit.

con autorevolezza sia col mondo degli studi umanistici, sia con quello dell'edutainment e dell'ICT¹².

Insomma, dal centro alla periferia, in Italia, ma anche (tranne qualche caso) in Europa e nel mondo, non tira una bell'aria per le biblioteche. La risposta non può essere la lamentela e il rimpianto; e neanche un gesto, eclatante e ben motivato (come le dimissioni da un comitato ministeriale). La risposta deve venire dall'interno, dalle biblioteche e dai bibliotecari, che devono imparare a convivere con un mondo della cultura e della formazione in continua evoluzione, con spinte e tendenze globali che tendono a ridurre lo spazio e l'importanza. Una risposta che può comportare anche la rinuncia a una difesa (questa sì corporativa) di tutte, nessuna esclusa, le quasi 20.000 biblioteche italiane. Non una scomposta ritirata, tra gridi di dolore e recriminazioni, con l'aggiunta di qualche beccata "tra compagni di sventura"; ma un ordinato ripiegamento, una "mossa del cavallo", come quella suggerita da Alberto Petrucciani nel paragone tra le biblioteche e una grossa azienda di Lambrusco in difficoltà:

Ettoltri a non finire, bottiglioni che vanno in tanti supermercati dalle Alpi a Lampedusa (non alle Piramidi, mi sa, per motivi religiosi), ma chiaramente le cose piegano male da tempo, gusti e stili sono cambiati, ecc. ecc. Nei supermercati, come avrete visto anche voi, finiscono ormai di solito in basso, per lo più sull'ultimo ripiano, che vi dovete accovacciare per vederlo. Che si fa? Aumentiamo gli ettoltri della "Italian Coca-Cola" (come già si chiama per scherzare), un po' più di zuccheri, bottiglia di plastica, e prezzo meno di un euro al litro? Oppure abbassiamo la produzione a un decimo, lo facciamo buono, ci facciamo disegnare un'etichetta davvero elegante, lo prezziamo a 5 euro e facciamo una campagna con le enoteche di fascia media (e anche i supermercati di qualità, naturalmente). Quale delle due strade è più gratificante, mi pare evidente. Quale delle due è economicamente più fattibile e redditizia, a me sembra forse un po' meno ovvio e sicuro, ma pure abbastanza chiaro¹³.

12. Ho già espresso queste opinioni, quasi con le medesime parole, in *Un Gerry Scotti alle biblioteche*, "Corriere dell'Umbria", 12 aprile 2015. Non essendo finora avvenuto nulla che mi costringesse a rivederle, anche in parte, mi vedo costretto all'autocitazione.

13. *Il Lambrusco e le biblioteche*, "Recto&Verso", 17 settembre 2016 (<http://recto-3verso.blogspot.it/2016/09/il-lambrusco-e-le-biblioteche.html>).

LA NOVITÀ DELLA SCUOLA DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

Oblío è conoscenza che svanisce. Coltivare la conoscenza vuol dire introdurre memoria nuova al posto della vecchia che svanisce, e così la conoscenza è salva e ci appare sempre la stessa, inalterata. Con questo espediente tutto ciò che è mortale sopravvive, non però rimanendo sempre in tutto identico a se stesso [...] ma col fatto che la parte che svanisce per invecchiamento si lascia sempre dietro qualcosa di nuovo che assomiglia molto a quello che era.

Platone, *Simposio*, 278



Con DM dell'11 Dicembre del 2015, emanato dal Ministro dei Beni e delle attività culturali e del turismo di concerto col Ministro dell'Economia, è stato approvato lo Statuto di una istituzione formativa che può rivelarsi di importanza cruciale per il nostro paese: la Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, nelle sue due articolazioni di Scuola del Patrimonio e International School of Cultural Heritage.

Prima di illustrare brevemente le caratteristiche della Scuola, è opportuno almeno ricordare, fra le molte novità introdotte dalla riforma Franceschini (a partire dal DPCM 29 agosto 2014, n.171), l'istituzione

della Direzione Generale Educazione e Ricerca. Da oltre un decennio, ormai, si susseguono riflessioni sulla nostra responsabilità nei confronti delle future generazioni e sul dovere di rispettarne e preservarne i diritti; con queste si sono spesso intrecciati, talvolta all'interno degli stessi interventi, i richiami alla necessità di coltivare con energia e competenze la vocazione del patrimonio culturale alla costruzione di cittadinanza. La scelta di istituire una Direzione Generale Educazione e Ricerca e una Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, con finalità e attribuzioni diverse e per alcuni aspetti complementari, rappresenta una risposta a quei richiami alla responsabilità, un modo concreto di affrontare il futuro, in due settori cruciali come sono quello dell'educazione, della ricerca e della formazione e quello del patrimonio culturale.

Va sottolineato in questa sede che il Ministero ha investito su tre aspetti fondamentali:

- 1) il ruolo che una sempre maggiore e diffusa conoscenza del patrimonio culturale – e la familiarità con esso, si potrebbe aggiungere – può svolgere nell'educare a un libero esercizio di cittadinanza;
- 2) la formazione continua del personale attualmente impiegato;
- 3) la formazione di profili e competenze adatti a tutelare e gestire una complessità unica al mondo come è quella del patrimonio culturale italiano.

La necessità di una Scuola del Patrimonio è stata, peraltro, sostenuta e argomentata autorevolmente, e a più riprese: solo per menzionare contributi recenti di particolarmente impegno e rilevanza, lo storico dell'arte Tomaso Montanari e lo storico, esperto di conservazione e restauro, Bruno Zanardi hanno più volte evidenziato, con grande energia e lucidità, la necessità non solo di una Scuola del Patrimonio ma anche di un ripensamento profondo della formazione di livello universitario nelle discipline legate alla tutela, conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale.

Il percorso che ha condotto alla effettiva istituzione della Scuola è cominciato nel 2014, con uno studio di fattibilità nel quale sono stati analizzati sia l'offerta formativa esistente al livello nazionale e internazionale, sia i profili e le competenze individuati, al livello nazionale e internazionale, come necessari per operare in modo efficace e consa-

pevole nelle diverse articolazioni e funzioni dell'amministrazione del patrimonio culturale. Va ricordato un dato ovvio e cioè che le peculiarità del patrimonio culturale italiano, delle attività e del sistema di competenze che esso ha generato nei secoli, rendono qualunque studio comparativo, anche in relazione alla formazione, assai istruttivo, ma certo non utilizzabile al fine di mutuare approcci e modelli, se non in termini generalissimi. E tuttavia due casi vanno almeno ricordati. Il primo è quello francese, in particolare in relazione alla selezione e alla formazione dei conservatori del patrimonio e dei restauratori del patrimonio; compiti, entrambi, affidati all' Institut National du Patrimoine (INP), dipendente dal Ministero della Cultura e della Comunicazione. L'INP offre una formazione specialistica di tipo curatoriale, sul piano sia scientifico sia amministrativo, nelle diverse discipline del patrimonio (archeologia, archivi, monumenti storici-inventario, museo, patrimonio scientifico, tecnico e naturale). Va sottolineato che in Francia risulta evidentemente ovvio che il Ministero della Cultura e della Comunicazione, attraverso l'INP ma anche l'École du Louvre e alcune altre Scuole, sia chiamato a fornire una formazione adeguata ai compiti dei futuri operatori nel settore del patrimonio culturale e che lo stesso Ministero affidi ad una istituzione specifica, l'INP, il compito di reclutarli.

Il secondo caso è quello statunitense del Center for Curatorial Leadership, fondato nel 2006 con lo scopo specifico di dotare coloro che hanno intrapreso una carriera di tipo curatoriale delle competenze gestionali ritenute necessarie alla direzione di un museo. Come detto, nessuno dei due casi menzionati si presta ad una applicazione diretta alla realtà italiana. Le due istituzioni appena richiamate sono non solo molto diverse dalle istituzioni formative esistenti in Italia, compresa la neo-fondata Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, ma anche fra loro, in particolare per quanto riguarda il tipo di formazione che offrono e il posizionamento che scelgono all'interno del ciclo formativo. Va però sottolineato un aspetto che hanno in comune: entrambe le istituzioni prendono seriamente in considerazione la specificità delle professioni che operano nell'ambito del patrimonio culturale e integrano le necessarie conoscenze specialistiche con saperi di tipo amministrativo e gestionale. Il Center for Curatorial Leadership, in particolare, affronta in modo esplicito il problema di innestare, su competenze

specialistiche solide e di tipo curatoriale, competenze di tipo gestionale e concreta esperienza sul campo nell'ambito della direzione di musei.

In Italia, è l'assenza, fino ad oggi, di una Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo che colpisce come seria anomalia: quale paese, più e prima dell'Italia, avrebbe dovuto affrontare in modo concreto e strutturato il problema di formare adeguatamente profili in grado di gestire la complessità, la varietà e la grande diffusione sul territorio del patrimonio culturale, anche alla luce dei profondi cambiamenti che la fruizione dello stesso ha subito negli anni? Quale paese, più dell'Italia, avrebbe dovuto porsi il problema di come evolvono i mestieri del patrimonio culturale, di come istituire un sistema di formazione adeguato e di come affrontare il tema della formazione di chi già opera all'interno dell'amministrazione? E ancora: quale paese più dell'Italia avrebbe dovuto tradurre in programmi formativi strutturati e diffusi le preziose riflessioni, per esempio di Giovanni Urbani, su come far fronte alle fragilità dei territori italiani dal punto di vista geologico e ambientale?

In sede di conversione del decreto legge 31 dicembre 2014 n.192 con la legge 27 febbraio 2015, n. 11, è finalmente istituita la Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, attraverso la ridefinizione dell'ambito di attività della Fondazione di Studi Universitari e di Perfezionamento sul Turismo, fondata nel 2012, ma mai di fatto attivata. Come già ricordato, infine, con DM 11 Dicembre 2015, viene approvato lo Statuto della nuova Scuola.

Oltre alle riflessioni degli studiosi menzionati qui sopra, ha giocato un ruolo fondamentale, nel processo istitutivo della Scuola, la relazione consegnata il 31 ottobre del 2013 al Ministro Massimo Bray, a conclusione dei lavori della *Commissione per il rilancio dei beni culturali ed il turismo e per la riforma del Ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa*, istituita con DM 9 agosto 2013 e presieduta da Marco D'Alberti. In due punti della relazione (p. 24, paragrafo 3.4, p); p. 50, paragrafo 6, 15. a) viene espresso l'auspicio che si possa procedere all'istituzione per legge di una Scuola Nazionale del Patrimonio culturale. Nella stessa relazione viene più volte segnalata, inoltre, la necessità di porre mano ad un sistema di formazione continua del personale impiegato nel Ministero e viene suggerita a tal fine l'istituzione di una apposita Direzione Generale di tipo "orizzontale". Non solo l'istituzione ma anche le attività svolte dalla Direzione Generale Educazione e Ricerca

durante il suo primo anno di attività (Gennaio 2015- Aprile 2016), sotto la direzione della Dr.ssa Caterina Bon Valsassina, mostrano quanto cruciale possa essere il ruolo di questa Direzione Generale tanto nei confronti di coloro che operano all'interno del Ministero quanto verso l'esterno e, per quest'ultimo aspetto, sia nella formazione al livello internazionale sia nell'educazione al livello nazionale, per rendere il patrimonio culturale un ingrediente attivo nella costruzione di un sempre più consapevole esercizio di cittadinanza.

La fisionomia della Scuola

La Scuola ha personalità giuridica di diritto privato nella forma di Fondazione di partecipazione, secondo le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361; è dotata di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria, amministrativa e contabile. Ha sede, temporaneamente, presso il Ministero stesso e si configura come un istituto internazionale di formazione, ricerca e studi avanzati nell'ambito delle competenze del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Lasciando in questa sede da parte l'attività di ricerca, i due rami in cui si articola la Scuola sono funzionali alle due diverse tipologie di formazione che vi vengono offerte:

1) la prima articolazione è denominata Scuola del Patrimonio. Organizza un programma di durata biennale per formare coloro che opereranno con funzioni direttive nei diversi ambiti e settori dell'amministrazione del patrimonio culturale e del turismo in primo luogo in Italia, ma anche al livello internazionale.

Esclusivamente in base al merito, verrà selezionato, al livello internazionale, un piccolo numero di allievi – cui verrà offerta una borsa di studio – che siano già in possesso di una elevata formazione specialistica e/o esperienza lavorativa di tipo curatoriale nei diversi settori di intervento del Ministero. Su queste competenze già acquisite, la Scuola innesta un diverso tipo di saperi, individuati a partire dalle attività concrete che si troverà a svolgere chi ricoprirà funzioni direttive nel campo della tutela e della gestione del patrimonio culturale e nel campo della

gestione del turismo. Come è evidente, la Scuola del Patrimonio deve poter contare su una formazione universitaria specialistica di un livello qualitativo elevato. Deve poter costruire, in altre parole, su una base forte di competenze di tipo curatoriale, che rappresenta il nucleo imprescindibile della gran parte dei mestieri più qualificati relativi all'amministrazione del patrimonio culturale.

Un modulo comune a tutti gli allievi includerà insegnamenti relativi alla storia delle istituzioni e del concetto stesso di patrimonio culturale; alla storia delle culture della conservazione; al management e all'economia; alle tecnologie per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale; alle discipline giuridiche e amministrative; alle discipline curatoriali, museologiche e museografiche; alle discipline geologiche e ambientali; alle discipline della comunicazione.

Sei moduli specialistici, costruiti anch'essi a partire dai "profili in uscita", forniranno competenze relative agli strumenti della tutela territoriale e della conservazione; della gestione e organizzazione museale; della conservazione e gestione degli archivi; della conservazione e gestione delle biblioteche; dello sviluppo territoriale in relazione alle periferie urbane e della gestione dell'arte e dell'architettura contemporanee; dell'economia e marketing del turismo.

Un periodo, infine, di un anno sarà dedicato a internships entro uno degli uffici centrali o periferici o entro un museo o istituto autonomo del Ministero.

Il modello formativo, che verrà precisato dal Consiglio Scientifico, poggia su cinque principi fondamentali:

- a) *Multidisciplinarietà*. Si tratta della strategia più adatta ad affrontare in modo adeguato la complessità del mestiere di chi si impegna nell'amministrazione del patrimonio culturale. A questo proposito va sottolineato che, nel caso del patrimonio culturale, sarebbe un grave errore separare l'aspetto organizzativo e gestionale dalla conoscenza specialistica del tipo di beni che si devono gestire. E visto che l'acquisizione della conoscenza specialistica e dei metodi della ricerca in questo ambito richiede un tempo di apprendimento lungo, risulta preferibile innestare su questi la conoscenza di alcune tecniche e linguaggi, come sono per esempio quelli del management, piuttosto che procedere in senso contrario.

- b) *Integrazione fra ricerca, insegnamento ed esperienza concreta.* Ogni nodo dell'immensa rete del patrimonio culturale italiano – rete costituita non solo dai beni ma anche dagli uffici e dalle istituzioni diffusi sull'intero territorio nazionale come sedi di competenze – diviene anche palestra di formazione. Questo aspetto, presente in tutti e tre i moduli in cui si articola il programma, è particolarmente evidente nel periodo di internship, durante il quale l'allievo viene supervisionato nelle sue attività da un tutor della Scuola insieme ad un referente dell'ente presso cui svolge il proprio periodo di internship.
- c) *Ruolo guida dei “profili in uscita”.* Il modello formativo, i corsi e le attività degli allievi vengono definiti a partire dal “profilo in uscita”, a partire cioè dalle attività concrete che chi opera al livello direttivo nel settore dei beni, delle attività culturali e del turismo si troverà a svolgere.
- d) *Placement.* È assolutamente irrinunciabile un meccanismo attraverso il quale gli allievi che abbiano conseguito il titolo rilasciato dalla Scuola del Patrimonio possano accedere alle carriere direttive nel settore pubblico in Italia. Meccanismi con fini analoghi verranno attivati sia al livello europeo sia al livello territoriale sia nel settore privato. L'istituzione di una procedura che consenta alle amministrazioni del patrimonio culturale, in *primis* al Ministero, di non vanificare il proprio investimento e quello di giovani talenti richiede, come precondizione necessaria, una seria programmazione di medio termine dei fabbisogni di personale. Sarebbe auspicabile, a questo proposito, riuscire a mutuare una delle funzioni dell'INP in Francia, facendo sì che i nuovi dirigenti o funzionari con funzioni direttive del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo siano selezionati per il reclutamento attraverso la Scuola del Patrimonio.
- e) *Collaborazione fra pubblico e privato.* A partire dalla scelta di una forma giuridica di tipo privatistico, come è quella della Fondazione di partecipazione, la Scuola del Patrimonio integra metodi e saperi tipici del settore pubblico con metodi e saperi tipici del settore privato. Forme di collaborazione con il settore privato, poi, sono previste per Statuto, nel rispetto degli scopi della Scuola.

2) La seconda articolazione della Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo è denominata “International School of Cultural Heritage” ed ha lo scopo di potenziare il ruolo internazionale dell’Italia e l’unicità del suo modello formativo e di ricerca in materia di competenze storiche, di conservazione e di restauro, storico-artistiche e di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale. L’accesso è riservato ad allievi stranieri in seguito ad accordi bilaterali fra il nostro e altri paesi.

Il programma è articolato in tre moduli: un modulo comune, un modulo che prevede sei indirizzi specialistici e un periodo di internship entro uno dei nodi della rete costituita dagli uffici e dalle istituzioni che fanno capo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Gli ambiti di competenza sono, in questo ramo della scuola, le discipline tradizionali: il restauro e la conservazione (in collaborazione con l’Opificio delle pietre dure e l’Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro), l’archeologia, la storia dell’arte, la gestione di archivi e biblioteche, l’architettura, la gestione dei musei e la gestione del turismo.

Conclusioni

L’Italia può svolgere un ruolo strategico nel promuovere e praticare, nell’ambito del patrimonio culturale, un modello di studio, di ricerca e di formazione unico da molti punti di vista: può offrire infatti il contatto vivo con le opere, spesso nei contesti e nei tessuti territoriali di appartenenza; permette di sperimentare l’intera filiera delle attività connesse alla ricerca relativa al patrimonio culturale e alla sua tutela, gestione e valorizzazione; consente di elaborare modelli di gestione del turismo che devono tener conto di una molteplicità di fattori, legati, per esempio, alla storia delle culture della conservazione del patrimonio culturale, alle sue fragilità, diffusione sul territorio, specificità e storicità, o ancora, alla specificità e diversità – territoriali, culturali, storiche, economiche e sociali – dei territori italiani.

Attraverso il proprio patrimonio culturale, l’Italia, in altre parole, può ambire ad elaborare un modello di formazione alla gestione della complessità non solo unico, ma anche difficilmente replicabile altrove; un modello, inoltre – come insegnano in massimo grado i casi di Fran-

cia e Germania –, capace di rendere il patrimonio culturale strumento di analisi, comprensione e gestione delle diversità culturali e geopolitiche.

Nel caso dell'Italia e nel caso in cui l'intera rete del patrimonio culturale concorra al progetto formativo della Scuola dei beni e delle attività culturali, il luogo nel quale ha sede il programma formativo non è elemento neutro (come nel caso, per esempio, di discipline come la fisica, la matematica, l'economia, l'ingegneria o la chimica), perché esso è, al tempo stesso, un formidabile e ricchissimo studio di caso. La formazione, in Italia, alla gestione della complessità attraverso i settori del patrimonio culturale e del turismo, può aspirare ad essere unica, non replicabile e di livello altissimo.

UN SISTEMA DI MUSEI PER IL XXI SECOLO

Il 2014 sarà probabilmente ricordato come quello della “ri-forma” del MiBACT; non una semplice riorganizzazione amministrativa, processo al quale il Ministero è stato sottoposto più volte nel corso della sua vita, ma un organico ri-disegno delle policies. L’intervento, come noto e come ampiamente illustrato anche in altre parti di questo volume, ha organizzato quindi anche il modello di governance: il d.p.c.m. 171 del 2014 disegna l’organizzazione del MiBACT, il d.m. del 23 dicembre 2014 l’organizzazione e il funzionamento dei musei statali e, in fine, il d.m. 23 gennaio 2016 torna ancora sulla riorganizzazione del Ministero, in particolare con l’istituzione di nuovi istituti di rilevante interesse nazionale, con attenzione al patrimonio archeologico e demotnoantropologico (articolo 6) e la ridefinizione dell’equilibrio tra articolazioni periferiche e centrali del ministero, con specifico riguardo ai rapporti tra soprintendenti e direttori dei poli museali regionali e degli istituti e musei ad

autonomia speciale, da un lato, e tra il direttore generale dei musei e i suddetti direttori, dall'altro¹.

Cercherò di mettere in luce alcuni aspetti della parte della riforma che ha riguardato i musei, soprattutto la costituzione dei Poli Museali, partendo da alcuni antefatti che ci portano dentro il dibattito italiano, non certo nuovo, sul ruolo dei musei. Nel 2001 il Ministero dei beni e delle attività culturali, emana il d.m. contenente *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*. Il lavoro di diverse commissioni e gruppi di lavoro porta alla stesura di un atto fondamentale che, riletto alla luce delle esperienze odierne, non solo è ancora molto attuale sotto il profilo strettamente attinente al mandato cui assolvere, ma fotografa, con tredici anni di anticipo lo stato di fatto che la riforma Franceschini ha modificato:

per una serie di ragioni solidamente fondate nella storia d'Italia, e in particolar modo nelle sue vicende politiche e dinastiche preunitarie, la conservazione e la fruizione delle collezioni e raccolte dei musei sono state nel tempo regolate da una serie di leggi e norme più generalmente riferite al patrimonio artistico nella sua totalità (ricomprendendo dunque il vasto ambito dei beni diffusi sul territorio), cosicché rare sono state le attenzioni specificamente rivolte al museo.

Questo è uno dei primi capoversi della relazione che accompagna il d.m. e a seguire sono esaminate e sviscerate tutte le numerose vicende giuridiche, culturali e organizzative che non hanno consentito al sistema museale italiano di modificare non solo il proprio assetto giuridico ma di liberare tutte le proprie potenzialità. Non a caso nello stesso documento si sottolinea come

un sistema di criteri e regole per definire i requisiti minimi necessari all'esistenza del museo e al suo funzionamento [...] [è] un'opportunità straordinaria per mettere a punto una "cultura della gestione" per il sistema dei musei italiani, implicita nella prassi [...] ma di rado e occasionalmente proposta in forma esplicita.

1. Per una riflessione e commento ai testi normativi citati si veda G. ASTORI, *La riforma dell'amministrazione centrale del MiBACT tra continuità e discontinuità*; G. SCIULLO, *La riforma dell'amministrazione periferica*; P. Forte, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon. Rivista di arti e Diritto on line*, 2015, 1. Inoltre, M. CAMMELLI, *L'avvio della riforma del Mibact: echi dalla periferia*; G. SCIULLO, *Direzione generale "unica" e soprintendenze "uniche"*, in *Aedon. Rivista di arti e Diritto on line*, 2016, 1.

Dotarsi di uno strumento culturale e normativo di tale portata avrebbe significato inoltre colmare, o iniziare a colmare, l'oggettivo divario che separa i musei italiani dai musei d'Europa e del resto del mondo, la cui identità, diversamente ma comunque nettamente affermata, trova espressione in statuti e atti fondanti, carte dei principi, dichiarazioni di missione, documenti gestionali e linee-guida per le principali attività considerate dal museo come appartenenti alla propria sfera d'azione, che, anche sollecitando nel museo stesso un processo costante di verifica tramite automonitoraggio, ne indirizzano i processi di adeguamento, sviluppo e miglioramento.

Come noto il d.m. non ha mai trovato piena e completa applicazione, pur conservando una sostanziale attualità. Da qui è comunque iniziato un processo di più ampia presa d'atto e di coscienza favorito anche dalla moltitudine di stakeholders che per altro contribuirono a redigerne i contenuti in un processo totalmente partecipato: università, rappresentanti degli enti pubblici territoriali, associazioni di categoria, associazioni internazionali². A queste ultime e in particolare ad ICOM (International Council of Museums) si deve, nel tempo, il mantenimento di una qualità molto alta del dibattito sui musei, di cui si è giovata anche l'attuale riforma³.

Le successive tappe di avvicinamento e maturazione del cambiamento sono da rintracciare nell'adozione del *Codice dei beni culturali del paesaggio*, cd. Codice Urbani (D.Lgs 42/2004 es.m.i.), la legge di tutela che segna il distacco definitivo dalla legge 1089 del 1949, dove viene chiaramente introdotto il concetto di valorizzazione del patrimonio culturale, sia con riferimento al significato normativo che alle modalità di attuazione. Da qui al 2009 il passo è breve, ed è in quell'anno che in una delle varie riorganizzazioni del MiBAC viene istituita la Direzione generale per la valorizzazione. È un passaggio molto significativo perchè vengono per la prima volta affidate ad uno specifico organismo

2. Testo completo scaricabile al seguente link: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/Ministero/visualizza_asset.html_1947521712.html.

3. Nell'Assemblea Generale a Buenos Aires, il 4 novembre 1986, ICOM adottò *Il Codice etico professionale dell'ICOM*; attraverso vari aggiornamenti (nell'assemblea generale a Barcellona, nel 2001, è stato rinominato *Codice etico dell'ICOM per i Musei*) si è infine giunti al testo revisionato e adottato dalla 21^a Assemblea Generale a Seoul l'8 ottobre 2004.

di indirizzo e coordinamento (oltre che di studio e ricerca) compiti e funzioni nei settori della promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio culturale⁴. Non solo, le attività e i progetti intrapresi dalla Direzione generale, soprattutto nel primo triennio di funzionamento, mettono in luce alcuni temi-chiave:

- **centralità del cittadino** nell’ambito delle policies e della progettazione strategica, anche per quanto attiene il governo, lo sviluppo e la cura del patrimonio culturale;
- attribuzione al patrimonio culturale di un ruolo sempre più significativo nel quadro dei modelli di sviluppo fondati sul **riconoscimento delle identità locali e sulla valorizzazione delle risorse dei territori**;
- specifica attenzione a patrimonio culturale immateriale – come quello legato alle tradizioni, ai saperi e alle creatività – che hanno arricchito la nozione di patrimonio;
- riconoscimento che la **rilevanza economica del patrimonio culturale** sta anche nella capacità del suo processo di valorizzazione di produrre impatti e generare esternalità in relazione alle sue attività ed ai servizi attivati dalla sua gestione fino all’uso dei suoi prodotti.

Di fronte a questo percorso, si può affermare che la riforma del 2014 è l’ultimo tassello di un processo certamente “lentissimo”⁵ ma che nella sua lentezza è comunque avanzato nella direzione che la riforma Franceschini ha saputo definire.

4. Un resoconto completo e approfondito del lavoro svolto dalla Dg Valorizzazione, sotto la guida di Mario Resca, è in E. SCIACCHITANO (a cura di), *Atti del Primo colloquio sulla valorizzazione. Esperienza, Partecipazione, Gestione* (Roma, 12 ottobre 2011), Acquaviva Picena, 2012.

5. L. CASINI, *La lentissima formazione dei musei statali italiani*, in *12° rapporto annuale Federculture 2016. Impresa Cultura: creatività, partecipazione competitività*, Roma 2016

Il Sistema museale nazionale

Sono diciassette i Poli museali regionali, uno per ciascuna regione a statuto ordinario e hanno il compito di assicurare sul territorio l'esplicitamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione e provvedono a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, in rapporto all'ambito territoriale di competenza⁶. È in questa cornice normativa che si posizionano i MUSEI, definiti come

istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica.

Il testo di legge adotta la definizione che di museo è stata data da ICOM, aggiungendo in coda un richiamo alla promozione della conoscenza verso il pubblico e la comunità scientifica. Superata la più neutra e ormai in vero obsoleta definizione di museo data dal Codice del beni culturali e del paesaggio (art. 101), è stato compiuto il passo culturalmente cruciale: riconoscere questa istituzione come un "soggetto" e non più come un "oggetto", al pari di quanto da molto tempo avviene nel contesto culturale internazionale.

A diminuire la distanza con i musei del contesto internazionale contribuiscono inoltre il riconoscimento di uno status di autonomia tecnico-scientifica, l'attribuzione di compiti di tutela e valorizzazione delle collezioni in consegna assicurandone la pubblica fruizione, nonché la necessità di dotarsi di uno statuto che identifichi chiaramente la mission del museo e un'organizzazione in aree funzionali dove trovano posto numerose, necessarie professionalità.

Inoltre, nel progetto complessivo della riforma i musei nazionali sono destinati a costituire le connessioni che devono dare vita al sistema museale nazionale, finalizzato alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali.

6. d.p.c.m. 171/2014, art. 34.

Di tale sistema fanno parte i musei statali, nonché, tramite apposite convenzioni, ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata, ivi compresi i musei scientifici, i musei universitari e i musei demoetno-antropologici, che sia organizzato in coerenza con le indicazioni del d.m.10 maggio 2001, recante *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei* e con il *Codice etico dei musei* dell'International Council of Museums (ICOM).

La geografia amministrativa del sistema museale nazionale, vera struttura portante del sistema culturale italiano, si articola in sistemi museali regionali e sistemi museali cittadini, secondo un nuovo approccio che ne ha messo in luce la valenza strategica come polo di attrazione territoriale.

Si può dire, dunque, che siano due i focus che la riforma pone in rilievo: il museo e il territorio e il profondo legame che li unisce. Ma a quale livello sono sanciti i principi che stanno innescando un lento ma inarrestabile cambiamento di ottiche culturali che hanno portato al riconoscimento di questo legame? Lo sguardo su questo vasto orizzonte è incorniciato dai principi contenuti nella *Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società*, firmata a Faro (Portogallo) nel 2005, che traccia il quadro di diritti e responsabilità dei cittadini nella partecipazione al patrimonio culturale, muovendo dal diritto dell'individuo a prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità e di godere delle arti definito nell'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e declina le possibili accezioni del suo "valore" secondo un approccio multidimensionale che rileva il contributo del patrimonio culturale allo sviluppo dell'essere umano e della società.

Questo è il vero punto di non ritorno: oggi parole come patrimonio, museo, territori, cultura, hanno concettualmente senso solo se considerano per acquisiti i principi espressi in questo storico documento che anche l'Italia si appresta a ratificare.

Uno sguardo in Europa

Mantenendo un'ottica larga sul nostro tema, non può essere ignorato il contributo che all'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale hanno dato e stanno dando le Istituzioni europee. Dal 2014 ad oggi si è registrato uno straordinario impulso, una svolta che ha prodotto documenti chiave, i cui contenuti possono avere riflessi importanti anche sulle singole politiche nazionali per i musei e non solo⁷. Cercando di non appesantire il quadro è opportuno, però, soffermarsi su una Conclusione del Consiglio dei Ministri della Cultura dell'Unione Europea, quella sulla *Governance partecipativa del patrimonio culturale*, approvata nell'ambito del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea⁸.

Il patrimonio culturale, come è ben chiarito nelle conclusioni del Consiglio, costituisce un elemento cardine intorno al quale deve svilupparsi un approccio incentrato sulle persone e improntato alla promozione di uno sviluppo sostenibile; inoltre viene sottolineata quale sia l'importanza, per la cultura, di sistemi di governance trasparenti, partecipativi e informati per rispondere alle esigenze di tutti i membri della società. È all'interno di questa cornice che nel Piano di lavoro per la Cultura 2015-2018 varato dal Consiglio dell'Unione Europea a fine 2014, uno dei gruppi di lavoro previsti si sta dedicando a questo tema utilizzando il Metodo di Coordinamento Aperto (MCA): sono 25 gli Stati membri⁹, oltre la Norvegia, che liberamente hanno aderito e che stanno lavorando per rispondere al mandato dato:

7. Per una visione evolutiva del tema, E. SCIACCHITANO, *L'evoluzione delle politiche sul patrimonio culturale in Europa dopo Faro*, in *Citizen of Europe. Culture e Diritti*, a cura di L. ZAGATO, M. VECCO, pp. 45-61, Venezia 2015 (collana *Sapere l'Europa, sapere d'Europa*, vol. 3).

8. Conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2014 sulla *Governance partecipativa del patrimonio culturale*, in GUCE C 463/1 del 23 dicembre 2014. Sull'iter e l'adozione di questo atto ha influito positivamente anche il confronto internazionale avvenuto nella conferenza *Patrimonio culturale come bene comune. Verso una governance partecipativa del patrimonio culturale nel terzo millennio*, organizzata dal MiBACT a Torino il 23-24 settembre 2014.

9. L'Italia è rappresentata da chi scrive. Il gruppo ha iniziato i propri lavori a marzo 2015 e ne riferisco in <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/verso-una-governance-partecipata>, 2015.

- individuare approcci innovativi di governance multilivello del patrimonio culturale (tangibile, intangibile e digitale) che coinvolga il settore pubblico, gli stakeholders privati e la società civile;
- passare da una definizione astratta di governance partecipativa ad una visione concreta;
- elaborare un Manuale di buone prassi destinato ai responsabili politici e alle istituzioni attive nel campo del patrimonio culturale.

L'architettura del sistema culturale europeo è, in larga misura, un prodotto del XIX secolo, oggi in gran parte inadatta ad affrontare non solo le sfide poste dalla competizione globale ma soprattutto i molteplici e mutati bisogni culturali della società che da qualche decennio ha progressivamente cambiato atteggiamenti e propensioni culturali, stili di vita, aspettative sociali, in un contesto economico e politico anche esso fortemente mutato e mutevole. È indubbio che la concezione di patrimonio culturale come valore materiale ed eredità culturale da proteggere e difendere, anche con un parziale isolamento dalla società, sia stata progressivamente superata da nuovi approcci che si concentrano sul coinvolgimento delle comunità, così come indicato dalla Convenzione di Faro e, soprattutto, è ormai accreditato che la valorizzazione sostenibile passa non solo per la scoperta, classificazione analitica e difesa passiva dei valori del patrimonio. È in questo contesto che anche la fruizione del patrimonio, l'offerta culturale e la sua progettazione hanno registrato un evidente cambiamento: il fruitore è sempre più un soggetto attivo, che contribuisce anche alle fasi creative e di costruzione dei significati, il cosiddetto "prosumer".

Quel che è emerso dopo due anni di lavoro¹⁰ è una fotografia di un'Europa dove si registrano grandi fermenti culturali, dove sicuramente tutti riconoscono la necessità di policies che possano incrementare e alimentare, non solo sporadicamente, governance e pratiche partecipative; un'Europa dove si ritiene che il ruolo della cultura sia oggi più essenziale che mai¹¹ : ruolo cardine per la crescita della società e dei

10. I risultati del lavoro saranno resi pubblici entro i primi mesi del prossimo anno.

11. L'8 Giugno 2016 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, hanno pre-

territori, con grandi potenzialità specialmente in un momento storico come l'attuale in cui inclusione, coesione sociale e dialogo sono le parole d'ordine¹².

In questa cornice si inserisce anche il mondo dei musei e, più in generale, di tutti i luoghi della cultura, per i quali va attentamente monitorato, non solo in Italia, uno degli aspetti fondamentali per la crescita dei territori e dello sviluppo sociale, quello della partecipazione dei cittadini, un tema dirimente che è ormai al centro non solo degli studi e delle ricerche ma anche di tante buone pratiche che si stanno consolidando. Coinvolgere sempre più pubblici diversi, con uno sforzo sempre maggiore verso i "non pubblici", impone l'adozione di approcci metodologici e pratici nuovi e diversificati¹³. È il grande universo dell'audience development, che le policies europee ritengono un argomento fondante: non può essere fatta progettazione culturale senza porre l'accento sulla qualità e sugli impatti, senza porsi il tema di quali siano gli obbiettivi cui si tende cercando di ampliare i pubblici della cultura¹⁴.

sentato una *Strategia per le relazioni culturali internazionali*, al fine di incoraggiare la cooperazione culturale tra l'UE e i suoi paesi partner e promuovere un ordine mondiale basato sulla pace, sullo stato di diritto, sulla libertà di espressione, sulla comprensione reciproca e sul rispetto dei valori fondamentali. Testo completo in: http://cultura.cedesk.beniculturali.it/news.aspx?/la_cultura_al_centro_delle_relazioni_internazionali_dell_ue/&__article=286

12. L'interpretazione del ruolo sociale del museo è rafforzata nel documento *Recommendation concerning the protection of museums and collections, their diversity and their role in society*, Parigi, 20 novembre 2015, approvato dalla 38° Conferenza generale dell'UNESCO il 17 novembre 2015.

13. N. SIMON, *The Participatory Museum*, Santa Cruz, 2010. Il libro costituisce una sorta di guida pratica per i direttori e per tutto lo staff di musei, con l'intento preciso di trasformare tali istituzioni in luoghi dinamici, stimolanti e culturalmente produttivi.

14. Nell'ambito del Piano di lavoro per la Cultura 2015-2018 varato dal Consiglio dell'Unione Europea a fine 2014, è attivo anche un gruppo di lavoro sulla Promozione dell'accesso alla cultura con mezzi digitali: politiche e strategie per l'*audience development*, per produrre a fine 2016 un manuale di buone pratiche destinato agli enti culturali e ai professionisti della cultura. Il gruppo si interroga su come le tecnologie digitali hanno modificato il modo in cui le persone accedono a contenuti culturali, li producono e li utilizzano e sull'impatto del passaggio al digitale sulle politiche di ampliamento del pubblico e le prassi degli enti culturali.

...per concludere

I musei italiani sono già su queste lunghezze d'onda? Sono pronti per questi ulteriori passi? Certamente non mancano esempi di approcci di questo tipo alla fruizione del patrimonio, anche musealizzato, ma difficilmente si esce dai confini della occasionalità ed esemplarità da buona pratica. A due anni dall'entrata in vigore della riforma ma ad un anno dalla nomina dei direttori dei musei facenti parte dei Poli Museali Regionali, non posso che non condividere, sostanzialmente, quanto affermato di recente da Lorenzo Casini: molto è stato fatto ma la strada è ancora lunga e le difficoltà restano numerose¹⁵. Ma accanto a quelle di ordine normativo, amministrativo, organizzativo e gestionale, vorrei soffermarmi su pochi elementi che ritengo strategici se la riforma dovrà dare gli auspicati risultati sul medio periodo.

– Il capitale umano

Anni di mancanza di turn over hanno completamente depauperato il sistema delle competenze all'interno del MiBACT. Sicuramente è apprezzabilissimo il piano di assunzioni varato dal Ministro Franceschini ma ancora si è molto lontani dal colmare vuoti preoccupanti soprattutto nei settori amministrativi e tecnici di supporto.

Del resto lo stesso articolo 4 del d.m. 23 dicembre 2014, riferito all'organizzazione dei musei, riporta:

1. *Nell'amministrazione dei musei statali è assicurata la presenza delle seguenti aree funzionali, ognuna assegnata a una o più unità di personale responsabile:*

a) *direzione;*

b) *cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca;*

c) *marketing, fundraising, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni;*

Per un panorama generale sui Gruppi di lavoro attualmente aperti e sulle tematiche allo studio: <http://www.voiceofculture.eu/>. Sul tema dell'AD: Arts Council of England, *Grants for the arts – audience development and marketing*, Arts Council of England, London, 2011; LUDOVICO SOLIMA, *Il museo in ascolto. Nuove strategie di comunicazione per i musei statali*, Roma, 2012; A. BOLLO, *50 sfumature di pubblico e la sfida dell'audience development*, in F. DE BIASE (a cura di) *I pubblici della cultura. Audience development, audience engagement*, Milano 2014.

15. L. CASINI, *La lentissima formazione dei musei statali italiani*, cit., pp. 72-75.

d) amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane;

e) strutture, allestimenti e sicurezza.

2. *Il direttore del museo è il custode e l'interprete dell'identità e della missione del museo, nel rispetto degli indirizzi del Ministero. Fatte salve le competenze e le responsabilità del direttore del Polo museale [...] il direttore è responsabile della gestione del museo nel suo complesso, nonchè dell'attuazione e dello sviluppo del suo progetto culturale e scientifico [...]*

Ad oggi, molti dei direttori dei musei, assomigliano più a dei tuttofare che al profilo che la norma ci attribuisce, dovendo in effetti fare fronte, come si può, a molteplici competenze. In molti casi sarebbe sufficiente che alcune di queste professionalità (ad esempio quelle relative al marketing, fundraising, sicurezza) potessero essere condivise tra più musei.

Inoltre, in merito alla necessità di nuove professionalità, una riflessione andrebbe aperta sul sistema delle competenze: quali sono le nuove competenze necessarie? Pensiamo, ad esempio, solo al tema cui ho precedentemente accennato dell'audience development e al sistema generale entro il quale questo nuovo tipo di approccio entra in gioco: quali sono le condizioni necessarie per perseguire un obiettivo di capacitazione di sistema? E inoltre, chi forma chi? e dove? In questa prospettiva il sistema delle competenze riguarda sia l'organizzazione/ istituzione sia i professionisti che in essa operano. Interpreto una opinione diffusa affermando che la competenza comune e necessaria è la capacità di stabilire relazioni: a livello organizzativo raccordando diversi livelli di governo in senso verticale e orizzontale, a livello di singolo professionista nella capacità di ascolto e di condivisione di progetti con altre professionalità. Infine, in questa prospettiva, va ormai tenuto conto della imprescindibile necessità di addivenire ad un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite anche al di fuori di percorsi di formazione formale.

– **Le risorse finanziarie**

Sarebbe falso dire che complessivamente le risorse per la cultura non siano considerevolmente aumentate nel corso degli ultimi due anni e che molte di queste non siano state destinate ai musei. Forse, a leggere l'allocazione delle risorse di tipo strutturale, si potrebbero

individuare ancora margini per una maggiore propensione a considerare anche quei musei medi o piccoli, quelli che non sono “grandi attrattori” ma che costituiscono il collante del territorio. La recente devastazione compiuta dal terremoto in Italia centrale dovrebbe richiamare l’attenzione sulla necessità di sostenere quanto più possibile i presidi culturali e patrimoniali più vicini alle comunità, musei compresi¹⁶. Inoltre andrebbero considerate con maggiore attenzione e conseguente sostegno economico le cd. “spese di funzionamento”, banalmente consistenti in quelle spese ordinarie che ognuno affronta periodicamente per mantenere in efficienza la propria casa. Questo, molto spesso, non è possibile per le necessità dei musei.

Ora che la macchina è stata finalmente avviata è necessario non vanificare gli sforzi che si stanno facendo per dare un’anima alla riforma: veniamo spesso richiamati e sollecitati a migliorare in tutti i modi il livello delle prestazioni culturali e il sistema delle relazioni che ciascun museo deve costantemente innalzare. Non si può giocare al ribasso con quella che è “una risorsa strategica per l’Europa sostenibile”, come dichiara il Parlamento europeo, e non si possono avere incertezze: siamo in mezzo al guado, di fronte abbiamo il XXI secolo.

16. La lettura dei più importanti e meglio dotati programmi di spesa rilascia delle indubbie indicazioni: il Programma Operativo Nazionale (PON) “CULTURA e SVILUPPO” – FESR 2014-2020, riguarda solo le regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), con una dotazione finanziaria di 490,9 milioni di euro, di cui 368,2 milioni di euro a valere sui fondi strutturali europei (FESR) e 122,7 milioni di euro di cofinanziamento nazionale; il Piano “Un miliardo per la cultura” a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 finanzia la realizzazione di 33 interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e di potenziamento del turismo culturale. I due ambiziosi programmi si caratterizzano quindi per l’essere destinati o a un’area geografica ben precisa (il primo, con il quale sono stati finanziati anche interventi in molti musei e aree archeologiche), o alla realizzazione di pochi e onerosi interventi il secondo, in questo caso con una attenzione maggiore anche ai cd. “grandi attrattori” presenti nelle altre regioni italiane.

