

Linee guida per lo sviluppo rurale locale in Umbria.

I GAL nella programmazione 2014-2020

**a cura di Fiorenzo Parziale,
Agenzia Umbria Ricerche**



Indice

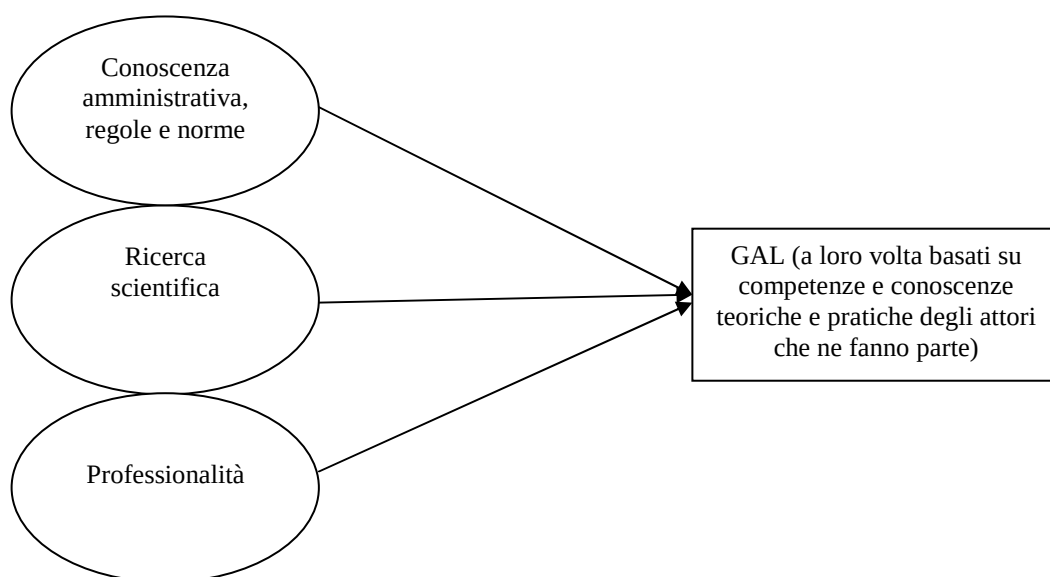
Introduzione	p.3
PRIMA PARTE. Scenari e dinamiche	p.4
1. Lo scenario normativo e regolativo. I GAL tra Politica Agricola Comune e sviluppo del programma LEADER	p. 4
2. Dinamiche di sviluppo rurale: contadinizzazione, multifunzionalità, territorializzazione di economia e politica	p.8
2.1. Il mutamento del settore agricolo regionale. Uno sguardo di insieme	p.11
2.2. Il ruolo dei GAL nell'attivazione o accompagnamento delle dinamiche di sviluppo locale	p.19
SECONDA PARTE. Costruzione dei GAL	p.22
1. I GAL: principi, logica d'azione e fasi di costruzione	p.22
1.1. Procedura per la selezione delle SSL dei GAL e dei PAL	p.24
1.2. Processo di costruzione dei GAL e suggerimenti	p.30
2. Il PSR per l'Umbria 2014-2020: strategia, fabbisogni e Quadro Logico	p.35
TERZA PARTE. Analisi territoriale dell'Umbria: un supporto per l'analisi delle società locali	p.47
1. Introduzione	p.47
2. Mutamento demografico ed equilibrio territoriale	p.48
3. L'assetto socioeconomico: competitività, innovazione dei processi produttivi regionali e articolazione territoriale del sistema economico e agricolo umbro	p.57
3.1. L'assetto economico umbro e il mutamento delle società locali	p.67
3.2. I sistemi agricoli e zootecnici locali	p.86
4. Il patrimonio naturalistico umbro, la sostenibilità ambientale dell'agricoltura e l'efficienza energetica per la mitigazione degli effetti dovuti ai cambiamenti climatici	p.93
5. Modello sociale umbro e sviluppo rurale: innovare per includere nel mondo del lavoro e costruire una società del benessere	p.106
Bibliografia	p.133

Introduzione

Il presente documento è finalizzato alla definizione delle linee strategiche per lo sviluppo rurale locale e funge da strumento di supporto-orientamento dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per quanto concerne le iniziative attinenti al PSR (Programma di Sviluppo Rurale) per l'Umbria 2014-2020. Infatti, i GAL – pur entro ampi margini d'azione – dovranno assumere un'organizzazione coerente con le indicazioni europee e al tempo stesso definire PAL (Piano di Azione Locale) connessi agli obiettivi e agli interventi previsti dal nuovo Programma di Sviluppo Regionale dell'Umbria.

Il documento si suddivide in tre parti. La prima parte illustra lo scenario di riferimento e il ruolo dei GAL nell'ambito dell'approccio LEADER, ridefinito dal nuovo metodo CLLD (*Community Led Local Development*) stabilito dall'UE. In particolare, la prima parte illustra: lo scenario di riferimento regolativo e normativo in cui i GAL agiscono (par. 1) e le dinamiche di sviluppo rurale (par. 2). La seconda parte illustra i criteri relativi al processo di costituzione e funzionamento concreto dei GAL (par. 1) e definisce il *logical framework* (logica dell'intervento) del PSR per l'Umbria 2014-2020 (par. 2). La terza parte riporta, in cinque paragrafi, l'analisi territoriale della società umbra. Essa è finalizzata alla comprensione dei fabbisogni di sviluppo locale, in modo da supportare la progettazione dei PAL.

L'assunto di fondo del presente documento è che i GAL potranno funzionare bene a partire dall'integrazione di 3 pilastri, quali: norme e regole, conoscenza prevalentemente scientifica, professionalità (fig. 1).



Le forze sociali che costruiscono (o rinnovano) un GAL raggiungono gli obiettivi preposti quando idee, progetti, azioni vengono in parte incanalati, “congelati”, in routine, procedure consolidate basate su norme, regole e cognizioni condivise.

In altri termini, il GAL è tale quando diventa un'istituzione (Berger, Luckmann, 1966).

Per funzionare, dunque, necessita dei 3 pilastri di cui sopra: norme e regole proprie dell'intera architettura politico-istituzionale europea, statale e regionale; schemi cognitivi, frutto della ricerca scientifica in tema di sviluppo locale, oltre che delle conoscenze (teoriche e pratiche) di cui sono portatori gli attori che costituiscono il GAL stesso; professionalità, ossia impiego di saperi esperti (conoscenza applicata) che saranno in futuro forniti da specialisti-consulenti esterni e/o interni all'organizzazione che ogni GAL decide di darsi.

In conclusione, questo documento rappresenta una “cassetta degli attrezzi” per i GAL affinché questi possano operare con efficacia rispetto al più ampio PSR 2014-2020 della nostra regione.

PRIMA PARTE

Scenari e dinamiche

1. Lo scenario normativo e regolativo. I GAL tra Politica Agricola Comune e sviluppo del programma LEADER

Con la nuova programmazione i GAL assumono una centralità rilevante perché dovranno agire con grande professionalità e autonomia, sebbene in maniera coerente con quella che è la programmazione regionale. Infatti, gli interventi messi in campo dovranno essere integrati con le varie misure della programmazione regionale, e nel caso delle politiche di sviluppo rurale con il nuovo PSR. Beninteso, ai GAL la Commissione Europea (CE) non chiede di essere l'ultimo nodo della filiera istituzionale, e cioè una mera agenzia "operativa" dell'amministrazione regionale, bensì una coalizione di attori strutturalmente e autonomamente vocata allo sviluppo delle società locali in cui si articola la più ampia società regionale.

Pertanto, questo tipo di attore assume una rilevante autonomia che non vuol dire autoreferenzialità: i GAL operano affianco alla Regione in funzione dell'obiettivo comune di sviluppo locale.

Le azioni di sviluppo locale devono essere multidisciplinari e multisettoriali, anche quando – come nel caso Umbro – l'approccio LEADER non può ricorrere a più fondi strutturali europei¹. Il principale collante di azioni volte a settori diversi, e basate su saperi afferenti a differenti discipline scientifiche (economia, sociologia, agronomia, geografia, ingegneria, etc.), è dato dal concetto di innovazione sociale. Con questa espressione si intende la capacità di innovare prodotti, processi, organizzazioni, pratiche, contribuendo al miglioramento dell'efficacia del più ampio modello di sviluppo regionale. L'innovazione può riguardare anche uno solo degli aspetti appena menzionati. Ciò che conta sottolineare è la possibilità di agire in maniera multisettoriale e multidimensionale con azioni di piccola scala che possono avere effetti moltiplicativi nel tempo e nello spazio.

Quanto appena illustrato rappresenta in estrema sintesi la filosofia di fondo del CLLD (*Community Led Local Development*). Con questo acronimo la Commissione Europea descrive il nuovo approccio di sviluppo *bottom-up* (dal basso verso l'alto), che rappresenta a sua volta un'evoluzione della precedente iniziativa LEADER (*Liasion Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*).

Il programma LEADER è stato introdotto in forma sperimentale con la Comunicazione agli Stati membri del 19 marzo 1991. La prima generazione di questo strumento (1991-1993) è stata finanziata dai fondi strutturali e ha tratto origine dalla precedente Comunicazione della Commissione Europea 501 del 1988, avente come titolo "Il futuro del mondo rurale", nonché dal Regolamento CE 4253/1988. Con LEADER I si è passati da una politica di sviluppo rurale calata dall'alto e di tipo settoriale a una politica basata sull'attivazione diretta degli attori locali considerati non più come meri beneficiari, bensì come promotori dello sviluppo del loro territorio di riferimento.

Per la prima volta le politiche di sviluppo locale, e in particolare quelle relative all'agricoltura, sono state pensate come esito di reti territoriali e partnership tra attori di varia natura. Ci si è basati sull'idea che le politiche pubbliche dovessero partire dal basso, tenendo conto delle specificità delle società locali (Bagnasco, Negri, 1994).

Gli attori sono stati chiamati ad unire forze e competenze per agire con misure di sviluppo multi-settoriali. Il consolidamento di questa filosofia si è avuto con la seconda generazione dell'approccio LEADER (1994-1999) proposto con la Comunicazione della CE agli Stati membri del 1 luglio

¹Per il periodo compreso tra il 2014 e il 2020, il CLLD (LEADER) continua ad essere un elemento obbligatorio dei programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR e un'opzione possibile nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). L'Umbria ha optato per la scelta monofondo dell'approccio LEADER.

1994. Tale approccio è complementare alla più ampia politica di coesione economica e sociale², in quanto affianco alla problematica dello squilibrio tra centro e periferia, ossia tra regioni economicamente avanzate dell'UE e regioni marginali, dovuta a un modello di sviluppo a basso raggio di diffusione (Myrdal, 1959; Bottazzi, 2009; Parziale, 2012), si è riconosciuta la specificità della questione rurale. È a quest'ultima che si dedica specificatamente l'approccio LEADER.

Rispetto a LEADER I la seconda generazione di questo programma si è caratterizzata per la moltiplicazione dei GAL e l'avvio della cooperazione inter-istituzionale e inter-territoriale.

Da iniziativa distinta il LEADER è divenuto parte della politica di sviluppo rurale con la terza generazione: si sta facendo riferimento all'iniziativa Leader Plus della programmazione 2000-2006; esso è stato introdotto dal Regolamento CE 1260/1999 (e specificato dalla Comunicazione della CE agli Stati membri del 14 aprile 2000).

Leader Plus si è basato sull'idea che la cooperazione territoriale potesse essere a geometria variabile e fondata sulla competizione tra aree.

La programmazione 2007-2013 ha consacrato il LEADER come metodo di sviluppo locale. Il Regolamento CE 1698/2005 ha stabilito che ogni Stato membro provvedesse a un Piano Strategico Nazionale e ha incluso nei Programmi di Sviluppo Regionale il LEADER come IV asse.

In altri termini, lo sviluppo locale dal basso è divenuto parte integrante della programmazione regionale sulla base dell'idea che ogni contesto rurale ha proprie specificità economiche, sociali, culturali e ambientali. Di qui l'idea che i modelli di sviluppo possono essere diversificati perché i meccanismi che producono benessere, efficienza economica ed inclusione sociale sono molteplici e spazialmente influenzati. Ogni società locale può e deve trovare la giusta combinazione per un sentiero di sviluppo positivo. A questo proposito Barca (2009) ha evidenziato come la più complessiva politica di coesione sociale debba essere basata sui luoghi (*place-based*): in un contesto di crescente territorializzazione delle politiche pubbliche, si rimarca come gli interventi volti alla riduzione degli squilibri tra regioni debbano essere a *fortiori* pensati su scala locale. In una prospettiva che punta a separare, senza confonderli, l'obiettivo di maggiore efficienza economica con quello di inclusione sociale, in modo da raggiungere entrambi senza sovrapposizioni dannose, il metodo LEADER diviene oggi lo strumento principale per l'affermazione di una nuova concezione della ruralità. Con la Strategia Nazionale sulle Aree Interne del 2012 del DPS-MISE le aree interne sono considerate come territori dotati di un ambiente rurale non necessariamente marginale in cui vi sono risorse endogene positive (buona qualità di aria, suolo, acque; migliore rapporto tra uomo e ambiente rispetto alle aree urbane; conservazione di pratiche artigianali di qualità, etc.) non sfruttate in maniera adeguata: tali risorse sono funzionali al rilancio economico di queste aree, nonché allo sviluppo di un modello sociale nuovo, che ha effetti benefici anche sulle aree centrali secondo una visione che vede dimensione urbana e dimensione rurale poste lungo un *continuum* (Oostindie, van der Ploeg, Renting, 2002).

Se con il programma LEADER si afferma l'idea del GAL come attore del cambiamento, è solo con la nuova programmazione 2014-2020 che questa idea prende forma definitiva. Ciò è chiaramente affermato dalla Commissione Europea (Comunicazione agli Stati membri del 29 aprile 2013) che da un lato fa proprie le raccomandazioni di Barca (separare efficienza-competizione da inclusione sociale, puntando al raggiungimento di entrambi gli obiettivi senza confondere i piani), dall'altro introduce l'idea che la partecipazione dal basso debba andare oltre la dicotomia pubblico/privato in nome dell'*empowerment* (potenziamento) delle capacità dei soggetti sociali e della popolazione di un dato territorio: “lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) è uno strumento per coinvolgere i cittadini a livello locale nell'elaborazione di risposte alle problematiche sociali, ambientali ed economiche del mondo di oggi. Il CLLD è un approccio che richiede tempo e sforzi. Tuttavia, con investimenti finanziari relativamente modesti, esso può avere un impatto notevole sulla vita delle

² Si tratta di una politica integrata, che impiega in modo complementare i fondi strutturali europei (FSE, FESR, FC). FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e FEP (Fondo Europeo Pesca) concorrono a questa politica, pur non essendo concepiti specificatamente come strumenti della politica di coesione.

persone e generare nuove idee nonché l'impegno comune per tradurle in pratica" (fonte: trad. it. Comunicazione CE 29-04-2013, Rete Rurale Nazionale).

In estrema sintesi, i GAL oggi devono essere il luogo di incontro paritario tra cittadini, associazioni, forze politiche, imprese, parti sociali, amministrazioni pubbliche in modo che tutti questi attori stabiliscano in maniera chiara "cosa vogliono cambiare". L'UE indica solo "come" questo processo debba avvenire (v. seconda parte).

Fermo restando gli interventi dall'alto della programmazione regionale, quelli dal basso dei GAL devono essere sì coerenti, ma anche specifici e autonomi, liberamente scelti dagli attori locali.

Il margine di scelta è ampio ed i confini (in materia di sviluppo rurale) sono dati dal perimetro del PSR e più in generale della programmazione regionale.

A questo punto è chiaro come il CLLD sia per molti versi la punta più avanzata della Politica Agricola Comune (PAC). È bene tenere presente l'evoluzione di questa politica, altrimenti non si comprende il ruolo strategico dei GAL.

La PAC ha preso avvio nel 1957 fino ad assorbire circa il 35% del bilancio europeo. Sin dall'inizio l'idea era creare un mercato unico europeo, con l'abolizione dei dazi e la creazione di una tariffa doganale unica. L'intento era comunque sostenere i produttori agricoli, dato il valore strategico di questo settore, secondo una logica settoriale e redistributiva³.

La PAC ha finito, però, per favorire l'eccedenza produttiva ed ha aumentato le pressioni dell'agricoltura sull'ambiente. Questo esito, insieme alla volontà di rafforzare l'apertura dei mercati da parte delle politiche neoliberali (Harvey, 2002), ha portato a una ridefinizione della politica agricola.

Infatti, con la riforma Mac Sharry del 1992 i prodotti agricoli europei sono stati allineati ai prezzi del mercato mondiale tramite l'introduzione del (parziale) meccanismo di disaccoppiamento: gli aiuti sono stati disgiunti dalle quantità prodotte con l'intento di non alterare la logica di mercato.

Con Agenda 2000 si è affermato il concetto di sviluppo rurale che ha costituito il secondo pilastro della PAC. Affianco alle misure di mercato, costituenti il primo pilastro, è stato istituito un fondo apposito per il finanziamento dello sviluppo rurale (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – FEASR). Tra le novità vanno ricordate l'introduzione di un Piano Strategico Comunitario e di un Piano Strategico Nazionale preliminari ai Programmi di Sviluppo Rurale e il rafforzamento dei partenariati economici e sociali.

La PAC si è progressivamente agganciata a una logica territoriale e multisettoriale perché il secondo pilastro da marginale è divenuto sempre più importante (De Filippis, Henke, 2009).

Con la riforma Fischler del 2003 è stata potenziata, in merito al primo pilastro, la logica del pagamento diretto e disaccoppiato, o meglio è stato ridotto il raggio d'azione del pagamento accoppiato. È andato affermandosi anche il principio di condizionalità: gli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti sono stati chiamati a rispettare i cosiddetti criteri di gestione obbligatoria e una serie di condizioni agronomiche e ambientali a prescindere dall'indirizzo produttivo (Regolamento europeo 796/2004).

In estrema sintesi, progressivamente l'UE ha puntato a un superamento degli aiuti accoppiati e al conseguimento di un doppio obiettivo: rendere competitiva l'agricoltura, fermo restando le necessità di sostenere il reddito dei piccoli produttori in modo da limitare l'impatto negativo di un'eccessiva mercatizzazione (I pilastro); dare una nuova funzione al settore agricolo considerato come attivatore dello sviluppo rurale (II pilastro).

³ Infatti, se lasciata alla sola regolazione di mercato, l'agricoltura sarebbe da un lato incapace di produrre beni pubblici come la creazione di un ambiente salubre e la tutela dell'assetto idrogeologico, dall'altro non otterrebbe un'adeguata remunerazione per via di costi che supererebbero i ricavi e vi sarebbe il conseguente abbandono complessivo del settore. Per questo la PAC è stata costruita in passato intorno a due strumenti: il primo volto al sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli, aspetto che ha isolato l'agricoltura europea dal mercato agricolo mondiale; il secondo orientato all'ammodernamento delle strutture produttive in modo da garantire la creazione di un unico mercato agricolo europeo.

Il secondo obiettivo è di nostro particolare interesse perché ad esso è preposto il PSR e al suo interno l'azione dei GAL⁴.

In altri termini, la ruralità è ora considerata bene pubblico, patrimonio di tutta la società. Non solo, una delle idee portanti della nuova PAC è che un'economia incentrata sulla ruralità possa favorire i beni comuni (Ostrom, 1990), cioè beni prodotti dalla cooperazione di più attori, pubblici o privati, e che siano gestiti a favore del benessere di un'intera comunità.

Si punta così alla sostenibilità inter-generazionale del rapporto tra uomo e ambiente. La sostenibilità presuppone tecniche di allevamento che garantiscano il benessere animale, pratiche agricole che rigenerino l'ambiente e lo tutelino anche tramite la manutenzione del territorio, attività che forniscano servizi volti a garantire la sicurezza alimentare, la qualità dei prodotti e la salute pubblica. Su questa scia, la politica agricola ha assunto un paradigma più ampio che vede la crescita del reddito degli agricoltori per via di dinamiche di sviluppo endogeno delle comunità rurali. A questo scopo vengono incentivati sia comportamenti privati orientati al connubio tra agricoltura e ambiente, sia iniziative degli enti pubblici volte alla creazione di infrastrutture capaci di far uscire dalla marginalità le comunità rurali.

Lo stesso primo pilastro, che continua ad assorbire circa i 3/4 delle risorse della PAC, è stato rimodulato secondo una strategia di *greening*: nella programmazione 2014-2020 è stato inserito il pagamento di inverdimento che si aggiunge al pagamento di base disaccoppiato.

Il pagamento ecologico copre ora una quota fissa del 30% delle risorse della PAC ed è obbligatorio, a differenza di altri pagamenti che sono facoltativi e non implicano oneri: al pagamento ecologico hanno accesso solo gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base e si dedicano al tempo stesso alla diversificazione delle colture (se si tratta di seminativi⁵ e l'azienda ha almeno 10 ettari), al mantenimento dei prati permanenti e che garantiscano (se si tratta di aziende con più di 15 ettari) per almeno il 5% della superficie a seminativo la presenza di aree di interesse ecologico⁶. I PSR non potranno remunerare gli impegni del *greening* già coperti dal relativo pagamento.

Il nuovo paradigma emergente rende la PAC più complessa e nasconde anche insidie in merito all'effettiva possibilità di coniugare maggiore produttività del settore primario e sviluppo rurale.

L'efficacia della PAC va considerata nel medio-lungo periodo. In ogni caso, per quanto concerne le nostre finalità, va detto che l'ottenimento di un buon livello di efficacia nel breve periodo dipende, oltre che dalla volontà politica europea (e dalla coniugazione di interessi divergenti come quelli tra Nord e Sud Europa), anche dalla capacità della società locale di cogliere le opportunità dell'emergente paradigma *greening* e individuare strategie creative, non preconfezionate, ma allo stesso tempo basate sui codici culturali, saperi taciti e pratiche già presenti nel territorio.

⁴ Per garantire lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, il secondo pilastro della PAC si concentra con il nuovo PSR su **sei priorità**: il trasferimento di conoscenze e l'innovazione in agricoltura, silvicoltura e nelle zone rurali; la redditività delle aziende agricole, la competitività di tutti i tipi di agricoltura in tutte le regioni e la promozione di tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste; l'organizzazione della catena alimentare, incluse la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi in agricoltura; il ripristino, la tutela e la valorizzazione degli ecosistemi che sono correlati all'agricoltura e alla silvicoltura; la promozione dell'utilizzo efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio nel settore agricolo, alimentare e forestale; la promozione dell'inclusione sociale, della riduzione della povertà e dello sviluppo economico nelle aree rurali. Torneremo più avanti sul punto; i GAL devono concorrere in particolare agli obiettivi della sesta priorità e più precisamente alla focus area 6b (v. dopo).

⁵ Come indica Frascarelli (2013): "le colture permanenti legnose agrarie (frutteti, vigneti, oliveti, agrumeti, ecc.) sono esentate dal greening ovvero sono greening per definizione, quindi percepiscono il pagamento ecologico senza dover cambiare nulla".

⁶ Sono gli Stati a decidere cosa debba intendersi per area di interesse ecologico ma all'interno di un arco di opzioni fornite dall'UE, e cioè: terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, strisce tampone, superfici agro-forestali, strisce di superficie lungo i margini della foresta senza coltivazione, aree a bosco ceduo a rotazione rapida, aree forestate, aree con colture intercalari o copertura verde da assoggettare a fattori di ponderazione, aree con colture azoto-fissatrici.

Ad esempio, le imprese per stare sul mercato devono sapersi integrare all'ambiente socioeconomico più ampio, selezionando tra le risorse a loro disposizione quelle più congeniali a cogliere almeno alcune opportunità derivanti dalla domanda mondiale e locale di beni e servizi agricoli.

Il PSR può in tal senso giocare un ruolo importante nel favorire questa azione di filtro, nonché nell'indirizzare processi complessi come lo sviluppo di un'agricoltura più strutturata o la riconversione socioambientale di parte dell'economia, settore primario compreso. Più precisamente, il PSR è chiamato a individuare un mix adeguato tra le due strategie.

In questo quadro, l'approccio CLLD risulta congeniale soprattutto (ma non esclusivamente) a chi intende adottare la seconda strategia.

Lo sviluppo rurale è messo alla prova (Meloni, Farinella, 2013) ed i GAL possono concorrere a scovare e accompagnare quelle dinamiche socioeconomiche che pure stanno emergendo in Europa, e in particolare in Paesi come il nostro (par. 2). Tali dinamiche consistono nell'affermazione di un nuovo tipo di agricoltura che rimette in discussione la modernizzazione economica, intesa come percorso lineare di affermazione della grande impresa volta alla standardizzazione dei beni, all'abbattimento dei costi e alla produzione di esternalità negative (riduzione dei posti di lavoro per effetto di tecnologie *labour saving*, inquinamento di aria, acqua e suolo, etc.).

La modernizzazione così intesa ha ridotto nel tempo il peso occupazionale ed economico dell'agricoltura, rafforzando la polarizzazione territoriale tra città ricche di popolazione, servizi e lavoro e aree interne, spesso economicamente e demograficamente depresse.

Tuttavia, come nel settore manifatturiero si è affermata a partire dagli anni Settanta la piccola impresa flessibile (Piore, Sabel, 1984), capace di stare sul mercato proprio grazie a meccanismi di inclusione sociale (Bagnasco, 1988), così oggi in agricoltura emergono in maniera sparsa fenomeni di "ricontadinizzazione": tra l'abbandono delle terre, la persistenza di un'agricoltura povera e la concentrazione della produzione in grandi imprese, si fanno spazio nuove forme di aziende agricole di tipo contadino (Meloni, 2013). Tali aziende concorrono alla realizzazione di ciò che l'UE definisce sviluppo rurale: un processo secondo il quale le risorse del mondo rurale possono generare un nuovo modello economico socialmente e ambientalmente sostenibile (par. 2).

L'approccio CLLD da un lato costituisce il volano per la definitiva messa in atto di questo nuovo modello di sviluppo, in linea con le coordinate del secondo pilastro della PAC; dall'altro lato può rendere i GAL dei luoghi in cui attivare nuove pratiche di innovazione sociale che fanno dell'agricoltura – o più precisamente del mondo rurale – una risorsa strategica per affrontare la crisi economica attuale e al tempo stesso raggiungere il più ampio obiettivo di riequilibrio socioeconomico tra aree interne e aree centrali.

2. Dinamiche di sviluppo rurale: contadinizzazione, multifunzionalità, territorializzazione di economia e politica

Per comprendere le dinamiche di sviluppo rurale in atto, al di là delle modifiche della PAC, è bene soffermarsi su tre fenomeni emergenti: la contadinizzazione, la multifunzionalità e la territorializzazione.

Col primo processo si intende l'affermazione di diverse forme di aziende agricole differenti dalla grande impresa di matrice capitalistica. Quest'ultima si basa su un capitale fisso elevato (macchinari, bestiame, terreni) e un buon impiego di capitale mobile. I fattori produttivi, compreso il lavoro, ottengono una remunerazione diretta grazie ad economie di scala rese possibili dalla standardizzazione di prodotti agroalimentari e dalla razionalizzazione dei fattori produttivi. L'impresa capitalistica è totalmente dedicata alle *commodities*, ossia a beni da vendere sul mercato. Questo tipo di organizzazione si è basata sull'intensificazione della produzione agricola ed ha visto l'affermazione sia delle *big corporations*, sia di aziende nazionali di dimensioni rilevanti. L'agricoltura di sussistenza, così come quella fondata sul piccolo produttore proprietario o affittuario, è stata considerata un residuo del passato, un ostacolo allo sviluppo economico.

La tendenza prevalente delle economie avanzate è stata questa. In Italia si è assistito dal secondo dopoguerra in poi a un processo di industrializzazione, seguito da una terziarizzazione lenta ma col tempo consistente. In verità, il mutamento economico è stato composito, perché l'industrializzazione è stata spazialmente variegata, con l'affermazione di piccole e medie imprese. Queste ultime hanno assunto un'organizzazione diversa, a seconda della loro interazione con lo spazio sociale e urbano. Si pensi all'affermazione della cosiddetta Terza Italia (Bagnasco, 1977) nel Nord-Est-Centro (NEC), affiancatisi al triangolo industriale della grande impresa nel Nord Ovest. L'Umbria ha seguito il sentiero dello sviluppo proprio dell'area NEC, sebbene in posizione relativamente marginale. Ma per certi versi proprio la posizione periferica nell'area NEC ha reso l'Umbria una regione dotata di uno specifico modello di sviluppo, con punti di forza e di debolezza. La terziarizzazione ha preso avvio alla fine degli anni Settanta e si è affermata dopo gli anni Novanta. Ma anche in questo caso va detto che la terziarizzazione ha assunto forme differenti, anzi più variegate di quanto sia avvenuto con l'industrializzazione (Farinella, Parziale, 2008).

Ora, pare che anche per l'agricoltura si possa parlare di un mutamento non lineare. Innanzitutto il processo di concentrazione della produzione agricola, per quanto intenso, ha assunto velocità differenti nelle diverse regioni d'Europa, a seconda degli assetti agrari sedimentatesi nel tempo, della composizione sociale delle forze produttive, delle culture del luogo e delle azioni politiche locali.

Tuttavia, negli ultimi due decenni circa, la crisi dei mercati agricoli mondiali, l'alta esposizione finanziaria e altri fattori connessi alla globalizzazione economica hanno reso così competitivo il settore agricolo da mettere in difficoltà anche grandi imprese. La competizione sul prezzo di prodotti standard ha reso marginale – in termini occupazionali e di valore aggiunto – l'agricoltura, accentuando ulteriormente la concentrazione dei capitali.

Ma la globalizzazione ha allo stesso tempo portato alla regionalizzazione (Scott, 2011): il mercato globale si è segmentato per tipo di consumatori e fasce di prodotto, facendo emergere alcune interessanti opportunità. Infatti, il centro del sistema economico mondiale è oggi occupato da un insieme variegato di comparti accomunati dall'elevato impiego di conoscenza e cultura: turismo di qualità, tessile e moda, gioielleria, ricerca ed educazione, editoria e industria multimediale, finanza e progettazione di prodotti industriali *high tech*, enogastronomia (*ibidem*).

In questo scenario molte imprese di ridotta dimensione hanno potuto trovare un nuovo posizionamento e reggere meglio alle pressioni negative a cui si è appena accennato.

Diversi studiosi come Van der Ploeg, Jingzhong e Schneider (2010) ipotizzano che una delle strategie vincenti per resistere e al tempo stesso rilanciare un nuovo modo di fare agricoltura sia dato dalla diversificazione, esito a cui mira anche la politica agricola comunitaria.

Piuttosto che puntare alla specializzazione della produzione di massa, molte imprese anche agricole hanno scelto di diversificare il prodotto. Un dato prodotto può assumere valore aggiunto grazie alla forte identificazione col territorio da cui proviene, mediante il miglioramento della qualità organolettica, per il tipo di lavorazione, e così via.

La diversificazione può portare ad occupare nicchie di mercato a livello globale o locale. Le nuove tecnologie della comunicazione, la microelettronica e l'introduzione delle macchine a controllo numerico permettono la diversificazione e la flessibilità produttiva della piccola impresa agricola.

Ora, se alcune imprese agricole di piccola o media dimensione seguono questa strada – puntando alla qualità piuttosto che alla mera competizione per costo, ma senza abbandonare completamente la logica di mercato – altre imprese di piccola dimensione si basano sulla conservazione e al tempo stesso innovazione delle pratiche di coltivazione e allevamento contadino.

In quest'ultimo caso si può parlare di nuove imprese contadine, caratterizzate da: l'impiego di tecnologie produttive orientate alle competenze, ossia basate sull'impiego di conoscenza e lavoro qualificato, piuttosto che sulla meccanizzazione (ridotta al minimo indispensabile); la produzione di beni agricoli legati alla storia enogastronomica e contadina locale; l'uso di risorse comuni (le *common pool resources* di cui parla la Ostrom, 1990) mediante reti sociali formate da contadini, popolazione rurale non più dedita all'agricoltura, istituzioni pubbliche e altri attori della società

locale; la produzione di *non commodities* consistenti in esternalità positive prodotte dalla specifica pratica agricola adottata.

La nuova azienda contadina non è dedita solo alla riproposizione di pratiche agricole tradizionali, ma si propone di farle conoscere in maniera diffusa e innovativa; al tempo stesso è aperta a un nuovo modo di produrre che sia socialmente e ambientalmente sostenibile.

Infatti, tra le esternalità positive vanno ricordate la conservazione della biodiversità, la tutela e la valorizzazione del paesaggio, l'arricchimento del patrimonio naturalistico e la creazione di un ciclo integrato tra produzione umana e rigenerazione della natura, con ricadute positive sul cambiamento climatico, il benessere animale, e tutte le attività di servizio (turismo verde, agri-turismo, educazione alimentare, etc.) che possono migliorare la qualità della vita dei consumatori e più in generale della comunità rurale. Peraltro, la nuova azienda contadina può creare un indotto che collega agricoltura-artigianato-turismo-ambiente-cultura e nuove attività cognitive, fondate sulla rigenerazione di relazioni sociali e servizi collettivi.

Se questo è un profilo ideal-tipico dell'azienda contadina, non va sottovalutato come oggi molte aziende agricole si muovano effettivamente in direzione di questa "economia rurale", perché per stare sul mercato adottano (spesso contemporaneamente) le seguenti strategie: l'approfondimento (innovazione di prodotto, processo e modalità di vendita, come la vendita diretta in azienda e mediante mercati locali); l'ampliamento (le attività agricole sono integrate con attività artigianali o di servizio, dunque non agricole); il riposizionamento tramite la pluri-attività dell'agricoltore che trae il reddito anche da altre forme di occupazione e impiega lavoro volontario di tipo familiare sebbene solo part-time.

Al di là del ricorso alla pluri-attività, le aziende che si muovono in questa direzione danno vita al modello organizzativo multifunzionale. L'agricoltura non è più solo produzione di beni agricoli, ma anche attività di servizio e gestione del territorio, ad alto valore cognitivo.

Contadinizzazione e multifunzionalità sono connesse al processo di territorializzazione. Con questa espressione si intende rimarcare la centralità del territorio come fattore che produce un determinato modello economico, politico e sociale e, dunque, anche il tipo di azienda agricola (Henke, 2003).

In un contesto di affermazione di politiche internazionali, con l'indebolimento dello Stato-nazione, e di intensificazione della competizione economica mondiale, si assiste alla concentrazione di servizi, denaro, conoscenza in grandi e medie città, motore dello sviluppo di aree geografiche (continenti, macro-regioni sub-continentali, regioni sub statali).

Tuttavia, proprio in virtù della polarizzazione territoriale, diviene fondamentale la storia e l'assetto politico-economico delle società locali (Bagnasco, Negri, 1994), che traducono le politiche internazionali e statali: a seconda della traduzione locale delle politiche, cambiano le modalità con cui un territorio si colloca nella rete mondiale in cui si mobilitano merci, denaro, informazioni, persone. L'esito delle politiche pubbliche statali e internazionali dipende in parte significativa dalle risorse impiegate dalla società locale, dal modo in cui comunità di persone (Brusco, 2004), leadership politiche (Trigilia, 2005) e istituzioni locali (Pichierri, 2011) mettono insieme risorse, conoscenze, competenze, cioè fanno squadra (Becattini, Rullani, 1993) in vista di un'idea condivisa di sviluppo territoriale.

Le politiche di sviluppo rurale *place-based* (Barca, 2009) possono attivare o accompagnare le dinamiche socioeconomiche emergenti in una data società locale. I GAL da coalizione di attori locali impegnati nella costruzione di istituzioni di sviluppo economico e sociale possono diventare vere e proprie agenzie di cambiamento quando riescono in tale impresa.

Prima di considerare come i GAL vanno impostati e organizzati, e successivamente fornire informazioni necessarie per una lettura adeguata della programmazione di sviluppo rurale regionale, è utile delineare alcune dinamiche complessive che attraversano il sistema agricolo in questa regione e il ruolo complessivo che i GAL stessi possono rivestire.

2.1. Il mutamento del settore agricolo regionale. Uno sguardo di insieme

I modelli di sviluppo economico assunti dai diversi territori dipendono anche dal tipo di relazione tra campagna e città. In Italia, se nei primi tre decenni del secondo dopoguerra si è assistito a un processo di urbanizzazione che ha svuotato le campagne, per via delle dinamiche di industrializzazione e de-ruralizzazione, successivamente si è assistito alla diffusione del periurbano, con la formazione della cosiddetta “campagna urbanizzata” in diverse zone del Nord Italia (Bagnasco, 2003) e di città dormitorio in molte aree del Meridione.

In Umbria la diffusione della campagna urbanizzata, tipica dell’area NEC, è stata in parte limitata dalla permanenza di un paesaggio composto da case sparse, che si frappongono tra le aree più agresti e i centri cittadini.

In realtà, il superamento o la ridefinizione del rapporto città-campagna su scala globale trova in Umbria una formula specifica: la tenuta di un paesaggio rurale ma al tempo stesso valorizzante il sistema policentrico di città con un arredo urbano qualificato. In altri termini, la conformazione spaziale dell’Umbria si presta ad un nuovo modo di intendere la ruralità, congeniale a cogliere le opportunità dell’assetto economico globale.

È evidente come molti dei nuovi comparti dell’economia della conoscenza (Scott, 2011; v. par. 2) trovano terreno fertile nella nostra regione per via del consolidato connubio tra patrimonio storico-culturale e patrimonio naturalistico, oltre che per la presenza storica di imprese che hanno segnato il processo di industrializzazione regionale, ponendo al centro comparti di qualità dell’industria leggera: il tessile rappresenta in tal senso un caso tipico, insieme all’industria alimentare.

Lo scenario che si apre in particolare con la nuova programmazione 2014-2020 può favorire diversi tipi di aziende agricole “non *capital intensive*”, che meglio interpretano pratiche e culture sedimentate tra i produttori del settore primario. Effetti benefici si possono avere a patto che le imprese agricole puntino a strategie pro-attive, non basate sulla mera opposizione (Scott, 1998) rispetto ad un ambiente istituzionale, che può anche rivelarsi ostico per i vincoli posti ai singoli agricoltori e l’iniqua competizione su scala mondiale da parte delle multinazionali.

Più praticabili e utili paiono strategie di resistenza volte all’innovazione mista ad adattamento.

Allo stesso tempo l’agricoltura umbra non può rinunciare alle realtà produttive più strutturate, che riescono a garantire qualità e sicurezza dei prodotti, oltre che un volume di beni capace di generare reddito e occupazione.

A questo proposito va detto che le aziende più tradizionali non sono necessariamente favorite dalle strategie di *greening*, se poi sono incapaci di innovare prodotti e processi di tipo agro-ambientale.

Il sistema agricolo umbro è attraversato comunque da un processo che spinge all’apertura verso l’esterno, dopo decenni di relativa chiusura. Pur essendo produttrice di eccellenze, l’Umbria in passato è stata isolata, non rinnovando completamente l’assetto terriero così come la propria base produttiva (Musotti, 2012).

Col tempo, però, diverse imprese hanno saputo innovarsi, le più piccole puntando alla multifunzionalità, le più strutturate aprendosi al mercato mondiale. Non solo, altre aziende, anche piccole, hanno elaborato strategie associative in modo da presentarsi sul mercato come un unico soggetto, piuttosto che come insieme di micro realtà tra loro in competizione.

A un primo sguardo, il sistema agricolo umbro risulta caratterizzarsi per la permanenza di una dimensione media delle aziende maggiore di quella nazionale (ha di SAU in Umbria: 9; in Italia: 7,3) e per il particolare sviluppo del valore economico dei servizi connessi e, soprattutto, delle attività secondarie. Infine, vi è un’ampia diffusione dei seminativi accompagnata dallo sviluppo della zootecnia.

Bisogna comprendere, almeno a grandi linee, quali sono le dinamiche che hanno dato origine a questi fenomeni. Innanzitutto, va sottolineato come l’alto volume dei servizi connessi sia da attribuire in maniera particolare alla diffusione del contoterzismo, fenomeno che a sua volta rispecchia il particolare assetto fondiario regionale e la sua evoluzione in tre direzioni: polarizzazione, specializzazione e differenziazione.

Nel decennio che separa gli ultimi due censimenti dell'agricoltura si è assistito in regione all'aumento delle aziende con una superficie compresa tra i 2 ed i 99 ettari, mentre si è ridotto il numero delle unità di dimensione tanto inferiore (meno di 2 ettari) quanto superiore (dai 100 ettari in su).

Rispetto all'ambiente istituzionale che ha premuto in questi ultimi decenni per la razionalizzazione delle aziende agricole e la loro trasformazione in imprese di natura capitalistica, si è assistito ad un processo di selettività delle unità produttive, con una lenta trasformazione del profilo sociale degli operatori del settore. Questo mutamento in Italia non è stato lineare ed univoco, ma ha dato vita a diverse configurazioni dei modelli tecnico-organizzativi delle aziende agricole, anche a seconda del tipo di azienda e del contesto specifico di ogni società locale.

Per quanto concerne l'Umbria, il risultato generale è stato un contenimento della pur avvenuta concentrazione produttiva: le aziende con almeno 20 ettari rappresentano solo il 9% del totale, anche se coprono ben il 61,9% della superficie agricola totale.

A questo proposito Pennacchi (2012) nota una peculiarità dell'Umbria che vede aumentare nel periodo 1982-2010 solo le aziende di 30-49,9 ettari, mentre diminuiscono quelle di classe superiore ai 100 ettari e resta quasi invariato il numero di quelle comprese tra i 50 e i 99,9 ettari. A livello nazionale, invece, crescono tutte le aziende di almeno 30 ettari.

Vale la pena leggere quanto riportato alla tabella 1, perché è possibile comprendere con maggiore dovizia di dettagli la particolare configurazione assunta nel tempo dal sistema agricolo umbro.

Tab. 1. Tasso di variazione delle aziende per classe di SAU dal 1982 (indice base = 100) al 2010. Confronto Umbria/Italia

Umbria	fino 2,99 ha	da 3 a 9,99 ha	da 10 a 29,99 ha	da 30 a 49,99 ha	da 50 a 99,99 ha	100 e più ha	Totale
N. aziende al 1982	37.290	13.699	5.802	957	719	522	58.989
1982	100	100	100	100	100	100	100
1990	93,9	93,9	90,7	97,7	102,2	97,9	93,8
2000	89,4	83,6	82,2	102,4	98,2	88,3	87,6
2010	52,6	72,9	78,5	104,2	96	80,5	61,4
Italia	fino 2,99 ha	da 3 a 9,99 ha	da 10 a 29,99 ha	da 30 a 49,99 ha	da 50 a 99,99 ha	100 e più ha	Totale
N. aziende al 1982	2.170.368	674.545	214.286	35.973	23.737	14.209	3.133.118
1982	100	100	100	100	100	100	100
1990	90,9	88	95,7	105,1	104,1	96,1	90,9
2000	78,2	66,7	81,9	102	100,9	88,6	76,5
2010	45,9	55,2	77,8	113,7	123,1	109	51,7

Fonte: elaborazioni dati dei Censimenti dell'Agricoltura (3°, 4°, 5°, 6°), Rapporto "Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra"

La polarizzazione è stata particolarmente intensa nell'ultimo decennio considerato (2000-2010), ma mentre a livello nazionale le imprese più grandi, superiori ai 29,9 ettari, sono cresciute, a livello regionale queste ultime si sono ridotte. Allo stesso tempo la contrazione delle aziende più piccole nell'ultimo decennio è stata abbastanza alta in Umbria, a dimostrazione di come vi sia stato un "recupero" in termini di polarizzazione, e concentrazione produttiva, da parte della nostra regione: nel periodo 2000-2010 le aziende con meno di 3 ettari sono diminuite di circa 37 punti percentuali rispetto al valore del 1982, mentre a livello nazionale la contrazione è stata di 33 punti percentuali. Sulla base di quanto detto, la polarizzazione dell'assetto produttivo umbro va interpretata considerando la permanenza di piccole e medie aziende, indicatore di una differenziazione delle unità produttive agricole. Se ci soffermiamo sul quadro offerto dal 6° Censimento dell'Agricoltura, possiamo notare come il 67,1% delle aziende agricole, corrispondenti a 24.234 unità, abbia un'estensione inferiore ai 5 ettari (tabella 2).

Tab. 2. Distribuzione delle aziende agricole per ettari di superficie. Confronto Umbria/Italia

Classi dimensionali (ha)	v.a.		%	
Valori	Umbria	Italia	Umbria	Italia
0 ha	59	5.294	0,2	0,3
inf. 2 ha (ma sup. 0)	15.553	819.358	42,9	50,5
2-4,9 ha	8.681	357.668	24	22,1
5-9,9 ha	5.291	186.145	14,6	11,5
10-19,9 ha	3.385	120.115	9,3	7,4
20-29,9 ha	1.168	46.687	3,2	2,8
30-49,9 ha	997	40.915	2,8	2,5
50-99,9 ha	690	29.214	1,9	1,8
Almeno 100 ha	420	15.488	1,2	1
Totale	36.244	1.620.884	100	100

Fonte: Istat, 6° Censimento Generale dell'Agricoltura

In termini di superficie agricola è utile distinguere tra le 15.553 aziende che non raggiungono i 2 ettari e le 8.691 aziende di estensione compresa tra i 2 e i 4,9 ettari. In Umbria le aziende di estensione compresa tra i 5 e i 29,9 ettari costituiscono comunque il 27,1% del totale, mentre l'analogo valore nazionale è al 21,7%. Se consideriamo l'aspetto economico, tra le aziende di dimensione inferiore ai 15.000 euro ve ne sono 26.097 che non raggiungono gli 8.000 euro annui e 3.778 che hanno una dimensione compresa tra gli 8.000 e i 14.999 euro. Quest'ultimo gruppo rappresenta il 10,4% delle aziende agricole (tabella 3).

Tab. 3. Distribuzione delle aziende per dimensione economica. Confronto Umbria/Italia

Classi dimensionali (euro)	v.a.		%	
Valori	Umbria	Italia	Umbria	Italia
zero euro	812	23.800	2,2	1,5
Inf. 2.000 euro (ma sup. 0)	12.647	494.585	34,9	30,5
Da 2.000 a 3.999 euro	6.783	263.773	18,7	16,3
Da 4.000 a 7.999 euro	5.855	236.338	16,2	14,6
Da 8.000 a 14.999 euro	3.778	177.023	10,4	10,9
Da 15.000 a 24.999 euro	2.116	119.505	5,8	7,4
Da 25.000 a 49.999 euro	1.866	128.590	5,2	7,9
Da 50.000 a 99.999 euro	1.054	88.655	2,9	5,5
Da 100.000 a 249.999 euro	835	59.436	2,3	3,7
Da 250.000 a 499.999 euro	262	17.410	0,7	1,1
Almeno 500.000 euro	236	11.769	0,6	0,7
Totale	36.244	1.620.884	100	100

Fonte: Istat, 6° Censimento Generale dell'Agricoltura

Sono 1.333 le imprese il cui valore della produzione è di almeno 100.000 euro all'anno; 2.920 hanno una performance compresa tra i 25.000 e i 99.999 euro; 2.116 hanno una dimensione compresa tra i 15.000 e massimo 25.000 euro. In altri termini, rispetto al contesto nazionale vi è una particolare presenza di aziende di media e medio-piccola dimensione. Sul versante economico, invece, le aziende di dimensione pari ad almeno 100.000 euro sono sottorappresentate in Umbria: solo il 3,6% presenta questa performance rispetto al 5,5% registrato complessivamente nel Paese. Allargando lo sguardo, solo il 6,5% raggiunge un valore di almeno 50.000 euro all'anno, mentre a livello nazionale l'incidenza di questo tipo di aziende è dell'11%.

In sintesi, l'88,2% delle aziende agricole umbre non raggiunge i 25.000 euro di valore della produzione e copre il 39,8% della SAU.

La polarizzazione è accompagnata da un processo di "specializzazione articolata", che si manifesta anche nel composito paesaggio agrario dell'Umbria.

L'agricoltura umbra è di tipo estensivo e in molti casi vi è la disattivazione delle unità più piccole. Inoltre, l'elevata eterogeneità delle produzioni richiederebbe alle aziende umbre un parco macchine ampio che non possono permettersi. Di qui il ricorso al contoterzismo per determinati tipi di attività, a partire dalla raccolta. Frascarelli e Chiodini (2012) evidenziano che in provincia di Perugia sono

250 le aziende che erogano il servizio di contoterzismo, mentre nella provincia di Terni sono 77, per un totale di 327 aziende (lo 0,6% del totale delle aziende agricole umbre). Le aziende che praticano il contoterzismo si concentrano soprattutto nei comuni di Città di Castello (19), Perugia (27) e Todi (22); mentre in termini percentuali, la più alta incidenza di contoterzismo si riscontra nei comuni di Fossato di Vico (3,2%), Monteleone di Spoleto (6,8%), Alviano (2,5%), Ficulles (2,4 %) e Porano (2,1%). Anche se la percentuale di aziende con contoterzismo è inferiore al dato nazionale, ad essere elevate sono le giornate medie di lavoro prestate con questa formula: il valore medio è otto volte superiore a quello italiano (tabella 4).

Tab. 4. Diffusione del Contoterzismo attivo in agricoltura. Confronto Umbria/Italia

Indicatori	Umbria	Italia
Percentuale aziende con contoterzismo	0,9	1,1
Giornate medie di lavoro per azienda	57	7

Fonte: elaborazioni dati del 6° Censimento dell'Agricoltura, Rapporto "Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra"

Riassumendo, le aziende agricole che fanno ricorso al contoterzismo sono un terzo in Italia, ma questo valore sale in Umbria al punto da riguardare più di quattro imprese su dieci (tabella 5).

Tab. 5. Ricorso al contoterzismo (diffusione contoterzismo passivo) in agricoltura. Confronto Umbria/Italia

Indicatori	Umbria	Italia
Percentuale aziende che ne usufruiscono	43,1	33,3
Giornate medie di lavoro per azienda	6,2	7,4
Percentuale superficie in affidamento totale	12,1	7,4
Percentuale superficie arata	6,4	3,9
Percentuale superficie fertilizzata	1,6	1,4
Percentuale superficie seminata	6,2	4,6
Percentuale superficie raccolta	39,5	18,8
Percentuale superficie altre operazioni	3,7	2,3

Fonte: elaborazioni dati del 6° Censimento dell'Agricoltura, Rapporto "Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra"

Va precisato che al contoterzismo si rivolge anche una quota non irrilevante di aziende non piccole, in cui il proprietario non opera direttamente nel settore primario ma, appunto, esternalizza la produzione a diverse figure, dal conduttore di impresa che lavora anche altri terreni a lavoratori stagionali, molti stranieri.

Questo quadro vale in maniera particolare per le produzioni vegetali. A questo proposito, da un lato vi è la frammentazione della produzione olearia – in molti casi relegata a circuiti di vendita ristretti e di tipo amicale – e dall'altro lato si registra l'ampia diffusione dei seminativi, in particolare frumento tenero e duro, dati gli incentivi della PAC.

Per quanto concerne la zootecnia, invece, il quadro cambia, perché è più marcata la concentrazione e specializzazione produttiva. Gli allevamenti suinicoli, un tempo assai diffusi anche nelle micro aziende legate all'economia di sussistenza, si sono ridotti con una crescita elevata del numero di capi per unità produttiva. Dal 1982 al 2010 si è passati da 21 a 250 suini per allevamento. Per quanto riguarda i bovini questo valore è passato da 14 a 22,5 per azienda (Pennacchi, 2012).

In valori assoluti, in Umbria l'unico incremento dei capi ha riguardato gli avicoli, il cui numero è pari al 4% di quello complessivo nazionale. Al contrario, su scala nazionale sono aumentati tutti i principali tipi di capi (suini, ovini, avicoli), con l'eccezione dei bovini.

In ogni caso, la nostra regione si caratterizza per una crescente specializzazione nella zootecnia, in particolare per quanto concerne proprio gli allevamenti bovini.

Al di là delle miriadi di aziende agricole di natura residenziale, o solo in minima parte dedite al mercato agricolo, esistono dunque moltissime imprese agricole professionali che stanno adottando una strategia di incremento dei livelli di efficienza. Va detto, però, che l'imprenditore agricolo punta a massimizzare il ritorno economico sulla base di scelte che coniugano le opportunità di

mercato con le misure di sostegno pubblico. Piuttosto che la specializzazione produttiva e la standardizzazione del prodotto, una parte degli operatori agricoli (o di nuove leve di imprenditori che entrano nel settore per coglierne le nuove opportunità) punta alla sperimentazione di modelli produttivi basati sulla segmentazione del prodotto, sull'offerta dei servizi e sulla valorizzazione dei beni pubblici prodotti dal settore primario (Henke, Povellato, 2012). In altre parole, anche in Umbria sta emergendo il fenomeno della ricontadinizzazione.

Altre aziende mostrano ancora un atteggiamento di fatto resistente al cambiamento; infatti, quando non sono uscite dal mercato, hanno agito passivamente orientandosi alla rendita derivante dai premi della PAC.

La direzione del mutamento è molteplice e ciò rende il quadro regionale più complesso.

La strategia preferita è stata solo per alcune aziende la crescita dimensionale in termini fondiari, tecnologici, occupazionale e più in generale di capitale economico; mentre per altre si è assistito alla formazione di piccole aziende a specializzazione flessibile, che ripercorrono le logiche d'azione di quelle piccole e medio-piccole aziende manifatturiere della Terza Italia all'avvio dell'epoca post-fordista (Bagnasco, 1977; Piore, Sabel, 1984).

Nel Rapporto sui mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra – frutto di uno studio condotto dall'Università di Perugia in collaborazione con la Regione Umbria – Musotti (2012) individua molti tipi di aziende agricole, raggruppabili in 3 classi: le aziende-imprese, effettivamente operanti sul mercato; le aziende accessorie, per le quali si può individuare una funzione di manutenzione del paesaggio agricolo, con ricadute generali sulla qualità della vita e quindi sul modello sociale regionale; le aziende-imprese parziali, un ibrido rispetto alle prime due.

Vale la pena soffermarsi sulle aziende-imprese umbre, classificate da Musotti in nove tipi. I più importanti paiono essere tre: l'azienda zootecnica posta in collina e avente oltre 15 capi per unità di lavoro; le aziende specializzate come quelle tabacchicole – molto importanti per le ricadute occupazionali e lo sbocco di mercato che ancora offre questa coltivazione –, gli allevamenti suini e le aziende più solide tra quelle dedite alle olivicoltura o alla viticoltura; le aziende di neo-fittavoli caratterizzate dalla crescita dimensionale (mediamente hanno 37,8 ettari di SAU), grazie all'affitto: *“non pochi imprenditori che, verosimilmente dopo una fase di espansione aziendale imperniata sull'offerta di servizi in conto terzi, appunto via affitto, arrivano a quintuplicare la Sau di cui dispongono e quindi a sfruttare l'ampiezza di scala dell'ordinamento produttivo complessivo”* (ibidem).

Alle aziende-imprese appartiene anche il nucleo di imprese propriamente capitalistiche con almeno 100 ettari e un valore della produzione superiore ai 200.000 euro all'anno.

Questo tipo di aziende insieme a quello dei neo-fittavoli sono più legate alla strategia *capital intensive*, mentre buona parte degli altri tipi di aziende sembra seguire il modello della specializzazione flessibile. Esistono anche altri tipi di aziende-imprese, e cioè: le aziende poste in alta collina e che puntano alle attività connesse, unendo servizi ad attività artigianali-manifatturiere. In quest'ultimo caso si tratta di aziende di stampo più contadino. Molte sono aziende per lo più olivicole, che puntano a ricavare benefici dalle premialità legate agli interventi di tutela del paesaggio e sostenibilità ambientale: è il presidio del territorio a fungere da attività principale di queste aziende, che si mostrano comunque vitali e alla ricerca di nicchie di mercato, secondo una logica non di mero adeguamento o resistenza.

Completano il gruppo delle aziende-imprese, i contoterzisti attivi che sfruttano l'ampio parco macchine puntando all'affitto delle terre, i contoterzisti passivi che dispongono di fondi abbastanza grandi, ma esternalizzano le attività, e le aziende olivicole meno solide che puntano alla mera rendita tramite i premi. Quest'ultimo gruppo ha un valore della produzione davvero basso: poco più di 6.000 euro all'anno, una cifra lontana dai quasi 90.000 euro registrati per i due gruppi di contoterzisti, in questo simili ai neo-fittavoli.

Le aziende accessorie sono dedite solo marginalmente all'agricoltura, costituente più un patrimonio del passato che un progetto futuro: la maggior parte di queste sono unità residenziali senza veri fini produttivi. Altre aziende, e ciò vale a *fortiori* per le aziende parziali, combinano autoconsumo e

attività agricole *market oriented*, secondo le caratteristiche tipiche del processo di ricontadinizzazione.

In sostanza, in Umbria abbiamo diversi tipi di aziende agricole, che si muovono in diversi punti del sistema agricolo regionale. È possibile distinguere 2 sfere d'azione.

Una prima sfera d'azione concerne i piccoli produttori, con aziende di dimensione inferiore ai 5 ettari. Costoro si dedicano per lo più ai seminativi, molto diffusi in regione, in particolare il frumento tenero che è la prima produzione in valore economico (AUR, 2014).

Ma abbastanza polverizzate sono anche altri tipi di coltivazione, come quella ortofrutticola, poco diffusa, o quella olearia, collocata però tra le prime 10 produzioni regionali (*ibidem*).

Nella prima sfera rientrano anche tanti piccoli produttori di vino che conferiscono a consorzi, oppure piccoli allevatori, in particolare di bovini, posti in alta collina o montagna lungo la dorsale appenninica. Spesso la piccola azienda si basa sulla policoltura, anche se tende a non ampliare oltremodo il paniere di attività. Le dinamiche evidenziate in precedenza spingono per una diversificazione, che serve a far fronte all'oscillazione dei prezzi nel mercato cerealicolo mondiale.

Nella prima sfera rientrano anche diversi produttori biologici, così come imprenditori che integrano l'attività propriamente agricola con quella agrituristica.

La prima sfera del sistema agricolo umbro si basa su una certa sinergia tra le tante unità residenziali che cooperano al presidio del territorio e all'attrattività del paesaggio (si pensi agli uliveti frammentati in piccoli appezzamenti ma contigui e diffusi in collina) e i piccoli produttori, spesso coltivatori diretti, che operano in aziende-imprese vere e proprie o parziali, per riprendere la classificazione di Musotti (2012).

Sfruttando gli itinerari storico-religiosi tipici dell'Umbria, i produttori agricoli possono fungere da attivatori di servizi enogastronomici e ricettivi, arricchendo l'offerta turistica regionale. I margini per sfruttare questa sinergia sono ancora tanti: si pensi alle possibilità – indicate da alcuni testimoni privilegiati nei focus group organizzati dall'AUR (2014) – di valorizzare percorsi come il cammino di S. Francesco, fornendo pasti ai turisti, e più in generale servizi ricettivi, e garantendo la manutenzione del territorio. La multifunzionalità diviene congeniale a questo tipo di attori. Similmente in aree già vocate al turismo verde, come quella di Norcia solo per fare un esempio, l'integrazione tra produzioni agricole locali e attività di trasformazione, commercializzazione e servizi può costituire un'opportunità di crescita del reddito degli agricoltori.

Realtà più strutturate sono quelle di diversi allevamenti suinicoli, come quelli dell'area che va da Bastia Umbra a Bettona, Marsciano, collocate nell'area centrale dell'Umbria.

Quello suinicolo è un comparto importante che sta diventando sempre più strutturato (AUR, 2014).

Diversi allevatori, pur incontrando difficoltà dovute al rispetto di norme di tutela ambientale e a procedure burocratiche per loro impegnative, stanno provando ad adottare due tipi di strategia.

Una è quella che possiamo definire di “(ri-)territorializzazione”, basata sullo sviluppo di mercati locali tramite l'integrazione di filiera e la diversificazione produttiva: ad esempio coltivano cereali destinati a divenire alimenti per una produzione zootecnica di qualità e poi, tramite forme organizzative come la cooperativa, si occupano anche della macellazione e della vendita. In più, fanno rotare alcune coltivazioni in modo da ottenere premi agro-ambientali e diversificare il rischio dell'oscillazione dei prezzi su scala mondiale. La (ri-)territorializzazione è una strategia tipica di quelle che abbiamo definito aziende contadine.

Esempi di messa in opera di questa strategia si rinvencono anche in aziende di tipo “misto”, a specializzazione flessibile: si pensi alla creazione di marchi come FAI (Firmato Agricoltori Italiani) che vede, tra le altre cose, la creazione di una società di scopo che macella 40 capi bovini a settimana per la produzione di carne chianina. In tal caso i produttori si sono associati, accordandosi con un macello e la grande distribuzione (Coop), in modo da guadagnare margini lungo la catena del valore. Il macello è gestito da soci che in cambio del rispetto di un disciplinare riescono a trovare uno sbocco commerciale, garantito con un potere negoziale sui prezzi superiore a quello che avrebbero ottenuto come singoli.

Esperienza simile, appartenente allo stesso marchio, è quello di Val Suina, marchio della cinta senese. Le aziende si sono associate in una società di scopo e allevano maiali, secondo un disciplinare comune, rendendo tracciabile la filiera e valorizzando così la carne locale.

Ad avviso delle associazioni di categoria, le difficoltà sono tante, infatti molta carne prodotta in regione è macellata altrove (in particolare in Emilia-Romagna) con la perdita di valore aggiunto per i produttori locali.

La prima sfera del sistema agricolo può dunque essere definita come “polverizzata estensiva ma in via di riorganizzazione”, con l’interessante fenomeno della ricontadinizzazione che andrebbe ulteriormente indagato dagli stessi GAL e la specializzazione flessibile di aziende medio-piccole più orientate alla produzione di *commodities*.

La riorganizzazione può avvenire anche in maniera più strutturata tramite la strategia aggregativa che guarda al mercato italiano e mondiale, secondo una diversificazione non tanto produttiva quanto di prodotto. Alcune imprese si stanno muovendo in questa direzione, perché puntano alla creazione di prodotti agro-alimentari di qualità per un mercato in espansione.

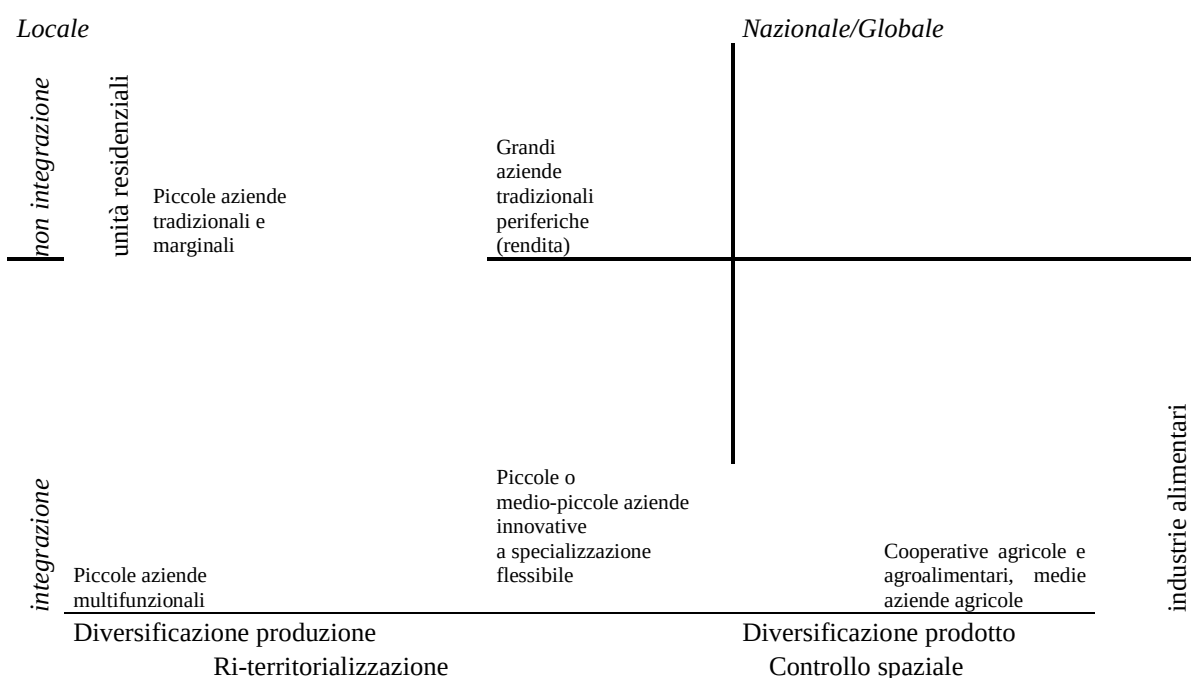
Alla seconda sfera appartengono realtà produttive più strutturate, talvolta centrate sull’agricoltura intensiva. Il caso esemplare è dato dal tabacco, comparto a grande assorbimento di manodopera e capace in questi anni, anche grazie ai due passati PSR, di procedere ad un’integrazione verticale delle diverse fasi produttive e stringere rapporti commerciali con importanti multinazionali (AUR, 2014).

L’abbandono negli anni passati della barbabietola da zucchero e la contrazione della produzione di girasole, ancora molto diffuso in regione, fanno del tabacco l’unica vera coltivazione industriale dell’Umbria. Tra le altre importanti realtà regionali va annoverata la Grifo Latte, sorta come Centrale del Latte dalla cooperazione di alcuni produttori locali perugini e dell’amministrazione comunale del capoluogo; nel corso di più di cinquant’anni l’azienda Grifo si è mossa in direzione della piena integrazione tra produzione, trasformazione e commercializzazione. Recentemente la gamma di prodotti si è allargata, andando oltre il comparto lattiero-caseario.

In questa sfera operano aziende che possono mantenere il radicamento sul territorio e allo stesso tempo dar vita alla strategia di “controllo spaziale dei flussi”. Questo tipo di strategia si basa sulla diversificazione di prodotto e una maggiore integrazione verticale con la grande distribuzione. È questo il caso di molte aziende vitinicole, che però incontrano ancora difficoltà a costruire un’identità territoriale forte del loro prodotto, nonostante la qualità riconosciuta di quest’ultimo (v. Piano Vitivinicolo Regionale).

Nella figura 1 si tenta di offrire una sintesi di quanto detto.

Fig.1. Il sistema agricolo umbro. Tipi di aziende



Su un versante (a sinistra della figura) si collocano le aziende della prima sfera, quelle poco strutturate, non necessariamente piccole. Esse operano in reti di scambio corte, oppure sono collocate marginalmente (sono cioè aziende-parziali) lungo la filiera. Oltre alle aziende marginali, vi sono alcune grandi aziende tradizionali periferiche, cioè non effettivamente impegnate nel settore primario e che si affidano al contoterzismo per l'ottenimento di premi agro-ambientali piuttosto che per una reale azione di mercato. Aziende periferiche e marginali possono anche agire completamente nel mercato ma risultare poco efficienti e remunerative, per via della scarsa capacità di adattamento al contesto socioeconomico europeo e mondiale.

Altre aziende, però, – anche grazie al supporto degli attori politici (dalle associazioni di categoria alle amministrazioni locali e regionale, e non da ultimo per effetto dei passati PSR) – sono riuscite a intraprendere strategie di integrazione, che le hanno portate ad occupare una nuova posizione nella prima sfera del sistema agricolo umbro.

L'integrazione si basa in questo caso su una diversificazione della produzione. Chi ha operato per una diversificazione orizzontale ha affiancato alla produzione di *commodities* (beni agricoli) servizi come fattorie didattiche, ancora esperienza poco diffusa, e agriturismi. Ciò porta ad una valorizzazione del paesaggio e contribuisce al presidio del territorio per una funzione sociale e ambientale, che favorisce la qualità dei cibi e la biodiversità.

Le potenzialità per allargare la gamma di attività sono tante: dalla creazione di agri-asilo all'organizzazione di percorsi guidati, dai corsi di educazione alimentare ai servizi di equitazione, agli orti e così via. In altri casi, la multifunzionalità si è incentrata sulla vendita diretta e la riconversione al biologico e/o la valorizzazione di pratiche agricole tradizionali.

Al di là delle possibili combinazioni, la diversificazione della produzione rientra nella più ampia strategia di ri-territorializzazione più volte richiamata: viene modificato l'ambiente esterno e interno dell'azienda agricola, attraverso una maggiore integrazione tra economia/società/ambiente. La creazione di filiere corte e mercati locali accorciano la distanza tra produttori e consumatori, con l'aumento del valore aggiunto e l'innovazione di prodotto e processo.

Il produttore si ri-appropria del territorio condividendolo con i consumatori finali: questo tipo di aziende sono rappresentate in basso a sinistra della figura 1.

Altre aziende hanno invece adottato, talvolta per una maggiore strutturazione interna o grazie a un'idea imprenditoriale innovativa e vincente, una strategia che le pone nella zona di confine (in basso al centro della figura) tra la prima e la seconda sfera del sistema agricolo regionale.

Da una parte vi sono aziende che hanno combinato diversificazione della produzione e diversificazione di prodotto: si sono, cioè, specializzate in 2-3 produzioni dandosi un'organizzazione artigianale-industriale flessibile. Queste aziende danno una forte caratterizzazione territoriale al loro prodotto, mostrando un certo radicamento territoriale, ma lo hanno anche reso distinguibile all'interno di specifiche nicchie del mercato nazionale e internazionale.

Altre aziende hanno invece portato avanti idee innovative rispetto a uno o due prodotti/servizi, che hanno avuto successo per la loro originalità (emblematico è il caso di Bartolini, attuale presidente dei giovani imprenditori agricoli europei, che ha aperto la scuola di Tartufo ed è dedito alla produzione di lino per l'alimentazione delle mucche).

In tal caso sono in atto strategie di ri-territorializzazione dell'agricoltura locale con attrazione di clienti internazionali e al tempo stesso le imprese sono orientate a un maggiore controllo dei flussi di scambio, grazie a una migliore collocazione nella filiera. Altra variante è quella della creazione di società di scopo tra più produttori locali, come è avvenuto nel campo zootecnico con casi come quelli prima ricordati a proposito del marchio FAI.

Nella seconda sfera (in basso a destra) si collocano le aziende che hanno puntato all'integrazione verticale internalizzando più fasi della filiera (prima e seconda trasformazione, eventualmente anche la commercializzazione) direttamente o tramite la creazione di gruppi/cooperative. Centrale in diversi casi è stato il ruolo delle associazioni di categoria o delle cooperative agricole (Grifo Latte, Agricoper, etc.): queste modalità rafforzano il potere di negoziazione dei produttori che riescono così a invertire il rapporto tra costi e ricavi, altrimenti insostenibile (si pensi al prezzo di un litro di latte ottenuto da un produttore: in Umbria è di circa 40 centesimi a litro, un valore insostenibile senza le premialità e soprattutto senza la capacità di aggregare la domanda e recuperare margini con l'integrazione verticale di filiera).

Il comparto del tabacco è riuscito ad evitare la riconversione e a rilanciarsi in questo modo, continuando a rivestire un ruolo strategico per l'agricoltura regionale. Le aziende della seconda sfera si caratterizzano per la maggiore strutturazione, che le rende più direttamente connesse alla grande distribuzione, nonché dotate di un potere contrattuale simile a quello delle industrie alimentari vere e proprie (Novelli, Farchioni, Monini, etc.).

Come è evidente le vie dello sviluppo locale e dell'agricoltura umbra nel suo complesso sono diverse. Per chi si occupa di sviluppo rurale, così come inteso dall'UE, vanno individuati i punti di forza della società locale: essi possono offrire risorse effettivamente spendibili per la remunerativa aziendale e al tempo stesso per una maggiore inclusione sociale, tenendo presente che i due obiettivi vanno raggiunti in maniera separata, onde evitare sovrapposizioni e contraddizioni. Si tratta di una importante lezione del passato tratta dalle politiche di coesione sociale (Barca, 2009).

2.2. Il ruolo dei GAL nell'attivazione o accompagnamento delle dinamiche di sviluppo locale

Nelle dinamiche finora evidenziate i GAL assumono un ruolo centrale perché possono configurarsi come vere e proprie agenzie di sviluppo locale. Il successo delle azioni di rivitalizzazione socioeconomica delle aree rurali, e in particolare di quelle interne, dipende dalla qualità di tre dimensioni: l'azione programmatica; l'organizzazione; la struttura di governance.

Queste tre dimensioni corrispondono rispettivamente a livello macro, meso e micro dell'azione.

La qualità dell'azione programmatica è data dalla capacità di creare buone istituzioni, ossia istituzioni capaci di produrre regole efficaci affinché vi sia coordinamento sociale tra gli attori. Infatti, il rischio da evitare è che vi siano collusioni tra attori e conflitti tra interessi. Per evitare questo rischio è bene che le regole siano condivise e al tempo stesso capaci di allineare gli interessi legittimi dei diversi attori verso il medesimo obiettivo di sviluppo locale. Trigilia (2005) evidenzia a

questo proposito l'importanza delle leadership politiche nei diversi livelli istituzionali. A livello macro è necessario il recupero dell'azione di *government*. Per questo gli attori locali devono essere supportati dall'alto dalle istituzioni preposte, dal MISE alla Regione. Istituzioni come queste devono aiutare i soggetti locali a mobilitarsi dal basso. Gli agenti del cambiamento sono da rinvenire, dunque, anche dall'alto.

Allo stesso tempo la leadership politica locale ha la funzione di essere mediatrice tra le reti dei soggetti sociali e il mercato. Infatti, lo sviluppo locale va pensato non secondo la logica della singola impresa agricola ma in maniera sistemica, territoriale. La sfera politica ha nel complesso una funzione promozionale e di riequilibrio tra reti tradizionali e reti di innovazione, logica di mercato e produzione dei beni comuni

La dimensione organizzativa chiama in causa il livello meso dell'azione: a questo livello operano i GAL in quanto luoghi di ideazione e progettazione. È bene, dunque, che essi si dotino di una struttura professionale solida, capace di: mobilitare gli attori; definire gli obiettivi; programmare le azioni; sviluppare e accompagnare i progetti provenienti dalla società locale; analizzare territorio e misure di intervento; valutare gli esiti.

Infine, a livello micro entra in gioco la governance e anche in questo caso i GAL svolgono il ruolo di protagonisti: l'assunzione del territorio come oggetto e soggetto di sviluppo, come sistema locale, fa emergere la necessità di integrare risorse e saperi. Meloni (2013) sottolinea come l'uso intelligente del patrimonio storico, naturale, culturale, nonché la valorizzazione economica delle produzioni agricole, è possibile solo se vi è effettivo coordinamento degli attori e, aggiunge Trigilia (2005), integrazione dei progetti secondo un'ottica di medio-lungo periodo. I GAL sono chiamati a realizzare nuovi progetti, ma anche a valorizzare quelli già esistenti, anche attivati fuori dalla programmazione dello sviluppo rurale, ampliando attori, interessi, valori ma re-inquadrando tutti questi elementi in un'unica cornice.

Le competenze e capacità richieste ai GAL sono dunque le seguenti:

- **competenze tecniche:** analisi socioeconomica e ambientale; programmazione e attivazione delle risorse; valutazione delle politiche pubbliche; monitoraggio e costruzione degli scenari;
- **capacità umane:** capacità di cooperazione e motivazione; gestione di reti e produzione di capitale sociale, inteso sia come costruzione di reti volte al coordinamento sociale per il raggiungimento di un obiettivo comune (Coleman, 1990); sia come produzione di fiducia inter-personale e soprattutto generalizzata verso l'altro, secondo una logica oblativa che vede nell'interesse generale la preconditione per l'agibilità degli interessi individuali (Cartocci, 2007);
- **comunicazione e trasparenza:** capacità di creare pratiche di comunicazione continua e bidirezionale tra GAL e singoli attori in modo da garantire una partecipazione sociale effettiva e l'immissione nelle reti di attori e progetti innovativi;
- **intervento tecnico diretto:** competenze di gestione diretta, capacità di visione di insieme e di coordinamento diretto dei GAL delle diverse azioni messe in campo.

I GAL possono, quindi, divenire da coalizione virtuosa di attori locali ad agenzie di sviluppo locale, veicolando informazioni, conoscenze, risorse e al tempo stesso mobilitandole. **Alla base vi deve essere un disegno istituzionale di sviluppo locale condiviso, chiaro, praticabile.**

Il vantaggio del mondo della produzione deve essere inquadrato in una logica territoriale al fine di produrre tre tipi di beni. Il primo è la fiducia sociale e il *civic engagement*, utile all'*empowerment* dei soggetti che vivono nelle comunità rurali e al migliore funzionamento delle istituzioni locali.

La creazione di *smart communities*, a cui punta il PSR 2014-2020, necessita di questo tipo di bene. Il secondo tipo di bene è costituito dai beni comuni locali (patrimonio forestale, culturale, nuove pratiche di partecipazione o inclusione sociale, etc.) che tutti possono impiegare, a patto che la loro manutenzione sia corretta e condivisa. Questo tipo di beni sono finalizzati alla qualità sociale e ambientale della comunità e spesso la loro creazione o mantenimento sono favoriti dal primo tipo di beni.

Infine vi sono i *local collective competition goods*, ossia beni prevalentemente di club o categoriali, sfruttati solo da alcuni soggetti e caratterizzati dal produrre “economie esterne”. In particolare si tratta di formazione, tecnologie, infrastrutture/servizi per le imprese, pratiche di internazionalizzazione che da un lato apportano vantaggi a specifici operatori economici, dall’altro lato creano un contesto socio-economico complessivamente positivo da cui possono trarre risorse utili altri operatori economici nel tempo.

I GAL devono avere chiara la natura di questi tre tipi di beni e decidere quali sostenere, in che misura, con quale tipo di combinazione. Pertanto, non devono puntare a progetti onnicomprensivi di ingegneria sociale, ma piuttosto a progetti specifici ben incardinati in una più ampia idea, chiara e condivisa, di sviluppo locale. È questa la principale indicazione del metodo CLLD.

A questo punto è doveroso illustrare come nel concreto i GAL devono operare e funzionare: sembra un paradosso ma la governance va stimolata e tecnicamente organizzata nella maggior parte dei casi (Bobbio, 2004). Muovendosi in un perimetro in cui l’UE indica il “come”, il GAL potrà agire con efficacia stabilendo in autonomia “cosa fare”.

SECONDA PARTE

Costruzione dei GAL

1. I GAL: principi, logica d'azione e fasi di costruzione

Per comprendere il ruolo dei GAL e le loro modalità di costruzione e funzionamento, è bene partire dalla misura 19 LEADER del nuovo PSR per l'Umbria 2014-2020.

Questa misura è finalizzata all'attivazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali, uno degli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale. Essa viene attuata attraverso lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD; v. par. 2, PRIMA PARTE), metodo per elaborare ed implementare strategie di sviluppo locale (SSL), integrate e multisettoriali, basato sull'approccio *bottom-up*. Le SSL tengono conto dei bisogni e delle potenzialità locali, compresi gli elementi innovativi che emergono dall'analisi di contesto dei territori di riferimento.

Dunque, ogni Gruppo di Azione Locale è non solo una coalizione strutturata delle principali componenti sociali ed economiche di un territorio, ma è anche un attore collettivo che costruisce il suo oggetto di riferimento. In sintesi, il GAL deve definire il proprio territorio di riferimento, riconoscerne punti critici e soprattutto i punti di forza. Il territorio diviene oggetto di intervento e soggetto nel quale i diversi attori locali si identificano e si aprono alla realtà esterna per promuoversi come sistema.

I GAL sono chiamati, dunque a:

- mobilitare gli attori locali (imprese, parti sociali, amministrazioni, Terzo Settore, professionisti, associazioni culturali, singoli cittadini, etc.);
- a garantirne la partecipazione paritaria tramite regole e sistemi informativi trasparenti;
- a stabilire obiettivi chiari e specifici, ossia definibili operativamente in azioni;
- programmare e gestire queste azioni, definendo un Piano di Azione Locale, detto PAL;
- a implementare questo PAL con diversi interventi (a gestione diretta, a gestione con convenzione, con interventi a bando);
- a valutare gli interventi e i PAL in fase ex ante, in itinere ed ex post: ciò richiede una progettazione funzionale alla raccolta di dati e informazioni ricorrendo anche a metodi scientifici tipici della ricerca sociale e della valutazione delle politiche pubbliche;
- ad animare, informare e comunicare le iniziative prima, durante e dopo la loro realizzazione;
- a gestire finanziariamente e giuridicamente tali interventi.

Persone chiave ed organizzazioni ad hoc tanto del GAL nel suo complesso quanto dei singoli progetti sono risorse necessarie per la buona programmazione, implementazione e gestione del PAL e delle SSL di fondo. Quindi devono essere chiari i ruoli e gli oneri degli attori che compongono i GAL.

L'approccio è territoriale, sistemico, basato su partecipazione, ma anche sulla responsabilità chiara dei diversi attori, nonché su regole condivise e pubbliche, in linea con la logica complessiva del

LEADER che punta a fare di più con risorse relativamente non elevate e impegnate su scala locale (Osti, 2006).

I GAL funzionano se gli attori che li animano danno vita a gruppi sociali eterogenei e al tempo stesso caratterizzati da un'identità collettiva fortemente ancorata a valori, pratiche e risorse del luogo.

Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) contiene i seguenti elementi:

- la definizione del territorio come area omogenea e la popolazione interessata. A tal fine, ai sensi dell'art. 33 para 6 del Reg UE 1303/2013, la popolazione del territorio interessato dalla SSL non deve essere inferiore a 10.000 e non superiore a 150.000 abitanti. Il territorio regionale è totalmente classificato come rurale e quindi totalmente ammissibile all'Approccio Leader, tuttavia le aree verranno ricondotte a 150.000 abitanti escludendo i fogli di mappa, e la popolazione in essi inclusa, delle zone più urbane (zone industriali) dei Comuni meno rurali contenuti nelle aree omogenee che superano tale limite.
- una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo integrata e multisettoriale basata sull'interazione tra operatori e progetti di settori diversi dell'economia locale;
- la presenza di partenariati locali di carattere pubblico-privato (Gruppi di azione locale) che abbiano la capacità di elaborare ed attuare delle strategie di sviluppo locale SSL mediante un approccio *bottom-up*;
- l'eventuale collegamento in reti di più partenariati locali e di cooperazione.

Le SSL sono elaborate ed attuate dai GAL in coerenza con il presente programma e con quanto riportato nell'Accordo di Partenariato e nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 33 del Reg. UE 1303/2013 e contiene i seguenti elementi:

- la definizione del territorio e della popolazione interessati alla strategia;
- un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
- una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione delle caratteristiche integrate e innovative della strategia e una gerarchia di obiettivi con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi e quantitativi;
- una descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia;
- un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione;
- il piano di finanziamento per la strategia;

- i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione per ciascuna tipologia di intervento.

Le SSL sono approvate da un Comitato regionale, istituito dall'Autorità di Gestione del PSR a cui possono partecipare anche rappresentanti regionali degli altri fondi SIE (fondi strutturali e di investimento) per le eventuali integrazioni.

Nel caso umbro, però, l'approccio LEADER è monofondo.

Gli obiettivi della misura 19 sono volti a perseguire ambiti tematici più mirati rispetto al passato e rispondenti ai fabbisogni emergenti dall'analisi dei territori.

In particolare, la misura è interamente programmata nella FA 6B per il perseguimento dell'obiettivo di "stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali". Tuttavia la presente misura può contribuire alle altre FA attivando le operazioni che contribuiscono al raggiungimento dei pertinenti obiettivi anche se in misura diversificata, in funzione dei fabbisogni rilevati nei territori rurali. Inoltre, la misura persegue anche gli obiettivi trasversali quali l'innovazione, l'ambiente, nonché la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi.

In particolare l'innovazione è una specificità del metodo Leader e anche un valore aggiunto dei progetti leader rispetto ai progetti realizzati con le altre Misure. L'innovazione tramite Leader sarà intesa come offerta di servizi a cittadini e a imprese, innovazione di metodi, di processo, di prodotto, di collaborazione tra i diversi settori, attori del mercato e filiere, nonché innovazione sociale (v. suggerimenti par. 1.2.).

Dal punto di vista finanziario, la gestione delle risorse è a livello di misura e non di sottomisura.

La misura è composta comunque da 4 sottomisure, quali:

- 1 supporto preparatorio;
- 2 realizzazione di interventi nell'ambito della strategia CLLD;
- 3 preparazione e attuazione delle attività di cooperazione del GAL;
- 4 costi di esercizio e costi di animazione.

La misura concorre all'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile dell'economia e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. La misura può concorrere altresì alla competitività del settore agricolo, nonché alla corretta gestione delle risorse naturali e alla mitigazione dei cambiamenti climatici in funzione di quanto emerge dall'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio di riferimento.

1.1. Procedura per la selezione delle SSL dei GAL e dei PAL

Qui di seguito sono indicate alcune linee di orientamento per la presentazione della SSL, nonché per la selezione dei GAL e la valutazione dei PAL, fermo restando quanto indicato più precisamente nel bando appositamente predisposto dalla Regione Umbria.

In coerenza con quanto previsto nell'Accordo di partenariato, le SSL elaborate dai GAL dovranno concentrarsi su un numero esiguo di ambiti di intervento, su cui impostare la progettazione locale 2014-2020, da scegliere tra i seguenti:

1. Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali e manifatturieri, produzioni ittiche)
2. Sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energetico)
3. Turismo sostenibile
4. Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale)
5. Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali

6. Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio
7. Accesso ai servizi pubblici essenziali
8. Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali
9. Reti e comunità intelligenti
10. Diversificazione economica e sociale

Gli ambiti di intervento scelti dai GAL dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del GAL, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

La concentrazione della SSL su un ambito (o più) non implica l'elaborazione di una strategia mono-tematica, quanto piuttosto una strategia che ricerchi e valorizzi i legami tra gli interventi proposti (es. turismo-beni culturali-prodotti tipici). Tale strategia dovrebbe avere carattere innovativo (di processo e di prodotto), puntare alla creazione di occupazione in ambito locale e alla valorizzazione di risorse locali, incentivando attività produttive sostenibili sotto il profilo ambientale ed economico-sociale e servizi per la popolazione e l'inclusione sociale.

La SSL sarà attivabile sia mediante le misure del PSR, sia mediante attività finanziate dai diversi fondi strutturali o da altre fonti. Tuttavia nei PAL, per ciascuna misura/sottomisura che i GAL intendono attuare, dovrà essere esplicitato il valore aggiunto rispetto alle operazioni standard del PSR in termini di uno o più dei seguenti elementi:

- collaborazione tra diversi settori, attori del mercato e filiere
- integrazione di attività locali e multisettorialità (programmi di filiera)
- innovazione intesa come offerta di servizi a cittadini e imprese, di metodi, di processi e di prodotto
- dimensione finanziaria dei progetti
- soggetti beneficiari (es. GAL, altri partenariati pubblico-privati)
- dimensione più spiccatamente locale dei progetti
- creazione di occupazione in ambito locale
- accentrimento tematico degli interventi

La programmazione dal basso degli interventi di rivitalizzazione e sviluppo locale costituisce la peculiarità fondamentale del LEADER e il valore aggiunto più importante.

La sottomisura 19.2 del PSR contribuisce direttamente allo sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali, uno degli obiettivi generali della politica di sviluppo rurale e particolarmente importante per l'approccio LEADER.

Le operazioni dovranno tenere conto dei bisogni e delle potenzialità locali, compresi gli elementi innovativi che emergono dall'analisi di conteso dei territori di riferimento e dovranno essere elaborate e concentrate su obiettivi realistici e suscettibili di reale impatto locale. Pur essendo programmata all'interno della FOCUS area 6 b, questa sottomisura può contribuire ai seguenti fabbisogni (F--):

1. sostenere la diversificazione e la multifunzionalità (F08)
2. favorire la conservazione e la fruibilità del patrimonio paesaggistico (F15)
3. evitare l'abbandono delle zone di montagna e svantaggiate (F18)
4. favorire la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico culturale, ambientale e del paesaggio (F27)
5. miglioramento dell'attrattività e dell'accessibilità dei territori rurali e dei servizi alla popolazione dei territori rurali (F28)
6. azioni integrate di promozione del territorio rurale (F29)

7. favorire la partecipazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali alle reti europee, nazionali e interregionali (F31)
8. sostenere i principali settori produttivi del comparto agricolo ed agroalimentare (es. comparto tabacchicolo, zootecnico, vitivinicolo, ulivicolo, cerealicolo) (F32)
9. sostenere le aree interne dell'Umbria rafforzando servizi di base e sociali (F33).

Come si vedrà al paragrafo 2 il PSR prevede 33 fabbisogni con diversa priorità. I fabbisogni 18, 28, 32 hanno priorità alta; i fabbisogni 8, 15, 29, 33 hanno priorità rilevante. Infine, i fabbisogni 27 e 31 hanno priorità media. I fabbisogni sui singoli territori devono essere coerenti con quelli generali del PSR, ma allo stesso tempo è compito dei GAL specificarne la connotazione locale e anche l'eventuale cambio nel livello di priorità.

Il valore aggiunto delle SSL è rappresentato dall'integrazione di diverse misure del PSR attraverso progetti di sviluppo locale *bottom-up*, di scala territoriale e in forma innovativa e inter-settoriale.

A tal fine si ritiene che il valore aggiunto sia da individuare nella capacità del GAL di valorizzare l'integrazione effettiva delle attività locali e la collaborazione tra operatori locali, per il perseguimento della SSL anche introducendo elementi di innovazione. Ciò va considerato come effetto positivo della particolare governance espressa dal GAL. In tal senso tra i criteri di valutazione che concorrono a definire la qualità e l'efficacia della SSL vengono presi in considerazione i seguenti aspetti:

1. modalità di coinvolgimento della popolazione, delle istituzioni locali e degli operatori privati nella definizione della SSL
2. innovazione, integrazione e multisettorialità della SSL
3. sostegno alle reti di operatori locali
4. previsione della cooperazione nella SSL

Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, particolare attenzione sarà posta al tema della prevenzione della discriminazione sia nei criteri di valutazione dei partenariati e nella valutazione dei Piani di azione locale, sia nei criteri di selezione delle operazioni da parte dei GAL. Il Comitato regionale selezionerà i GAL sulla base dei diversi criteri, come indicato nell'apposito bando, e in particolare all'allegato B. In generale i criteri sono così suddivisibili:

Criteri di ammissibilità, concernenti il possesso dei seguenti requisiti indispensabili per l'ammissibilità alle fasi successive di valutazione del partenariato e della proposta di PAL:

1. i gruppi d'azione locali sono composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto[articolo 32, , lettera b) del Reg. CE 1303/2013];
2. ciascun GAL, per programmare e gestire la strategia di sviluppo locale, **deve espressamente indicare la forma di organizzazione che intende darsi**, se dotato di una struttura comune legalmente costituita oppure rappresentato da un capofila amministrativo e finanziario;
3. dal punto di vista del funzionamento del partenariato e la corretta gestione dei fondi pubblici, ciascun GAL dovrà elaborare procedure di selezione trasparenti e non discriminatorie e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interesse, nonché il corretto espletamento delle funzioni in materia di gestione e controllo di competenza;
4. ciascun GAL deve presentare una strategia di sviluppo locale organizzata secondo un **Piano di Azione Locale (PAL)**.

Criteri di valutazione del partenariato. Una volta riconosciuto il possesso dei requisiti di ammissibilità, ciascun GAL viene sottoposto a valutazione sulla base di 50 criteri descritti nell'allegato B dell'apposito bando regionale.

I criteri previsti per la selezione di GAL, in coerenza con quanto previsto nell'Accordo di partenariato, faranno anche riferimento a:

1. la qualità della proposta progettuale contenuta nel PAL
2. la sua focalizzazione tematica
3. l'integrazione tra i tematismi prescelti
4. la coerenza fra l'esperienza e le competenze dei partner associati al GAL
5. l'ambito di intervento proposto
6. la capacità amministrativa della struttura tecnica
7. la previsione di meccanismi attuativi degli interventi capaci di evitare conflitti di interessi e di assicurare efficacia rispetto agli obiettivi del piano locale
8. la chiara identificazione di risultati realisticamente conseguibili e misurabili

I GAL possono anche essere partenariati già riconosciuti nelle precedenti programmazioni comunitarie, ovvero nuovi gruppi rappresentativi delle componenti dei vari settori socioeconomici del territorio di riferimento. Nel caso di soggetti già riconosciuti, si dovrà comunque garantire il rispetto dell'art. 32, comma. 2, lettera b del Regolamento (UE) 1303/2013. I Gruppi di azione locale, con la loro Strategia di Sviluppo Locale (SLL) e il relativo Piano di Azione Locale (PAL), sono selezionati attraverso il bando di evidenza pubblica.

Criteri, modalità e tempi per la valutazione dei Piani di Azione Locale

I Piani di Azione Locale dovranno concentrarsi su un esiguo numero di ambiti tematici di intervento, su cui impostare la progettazione locale 2014-2020. I GAL sceglieranno gli ambiti tematici di intervento per i rispettivi PAL dai temi indicati nella misura 19 con un livello di ampiezza adeguato allo scopo di stimolare e non restringere le possibilità di azione del GAL. Gli ambiti di intervento scelti dai GAL dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del GAL, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

All'interno degli ambiti tematici, competerà ai GAL scegliere le sottomisure/misure da attivare in funzione dei risultati attesi individuati nel Piano d'Azione. I PAL dovranno quindi consentire tutta la flessibilità necessaria ai GAL, come è nello spirito del Regolamento (UE) 1303/2013, per la definizione delle azioni coerenti con gli ambiti tematici selezionati. Nel caso in cui il Piano di Azione includa più di un ambito tematico su cui costruire la strategia locale, questi devono essere connessi tra loro per il raggiungimento dei risultati attesi e non essere concepiti come una mera sommatoria di ambiti tematici.

Ai fini dell'attuazione dei PAL i GAL sono tenuti a rispettare le disposizioni emanate in merito dall'AdG e dall'Organismo pagatore, nonché osservare tutte le norme comunitarie, nazionali e regionali vigenti in materia di appalti pubblici in quanto compatibili.

I criteri di selezione delle operazioni nell'ambito dell'approccio Leader faranno riferimento alle operazioni standard, seppur integrabili dai GAL con criteri inseriti per poter raggiungere gli obiettivi specifici legati alla strategia di sviluppo locale.

Modalità di realizzazione degli interventi

Il GAL attua le SSL indicate nel PAL mediante le misure/sottomisure previste dal presente programma. Tuttavia, i GAL non potranno prevedere all'interno dei loro PAL le seguenti misure/sottomisure:

- a) Misure n.: 5, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16
- b) Sottomisure n.: 6.1, 6.3, 6.5, 7.1.

Per l'attivazione delle operazioni previste nelle misure/sottomisure inserite nei PAL saranno utilizzati le medesime modalità di realizzazione delle stesse misure/sottomisure di riferimento del PSR, ivi inclusi i criteri di selezione delle operazioni.

A tal fine il GAL dovrà attenersi ai tassi di finanziamento massimo fissati dall'AdG per le misure/sottomisure di riferimento del PSR, e comunque non superare i limiti previsti dall'Allegato II del Regolamento 1305/2013.

Le modalità di realizzazione delle operazioni possono ricondursi a 3 tipi:

a) **Operazioni a regia GAL:** operazioni per le quali il GAL è beneficiario e sono realizzate direttamente dallo stesso attraverso l'impiego della propria struttura, ovvero attraverso l'acquisizione di beni e servizi presso terzi (fornitori) precedentemente identificati mediante procedure di evidenza pubblica, e/o tramite affidamento ai soci precedentemente identificati tramite avviso di selezione interna;

b) **Operazioni da realizzare in convenzione:** operazioni specifiche nelle quali il GAL è beneficiario, ma la cui realizzazione presuppone l'affidamento in convenzione a soggetti che, per finalità istituzionali e/o capacità tecnico-scientifiche, possono garantirne la corretta realizzazione, da individuare secondo procedura di evidenza pubblica;

c) **Operazioni ad avviso pubblico:** operazioni la cui progettazione e realizzazione è affidata, tramite bandi pubblici, a beneficiari diversi dal GAL.

Ognuna delle tre possibilità attuative dovrà essere conforme a quanto stabilito dalle norme sugli appalti pubblici (D.lgs. 163/2006 e s.m.i.) e al bando regionale relativo alla selezione dei GAL.

Beneficiari: GAL e/o Attori locali in relazione a quanto previsto nella specifica sottomisura.

Possibilità di pagare anticipi: Sì, ma secondo i criteri e le attività descritte nella scheda della misura 19 (v. sottomisure 19.2 e 19.4 illustrate nel PSR per l'Umbria 2014-2020).

Fondi di riferimento: FEASR. Le risorse relative al CLLD, previste dal piano finanziario, sono allocate a livello di Misura. Ciascun PAL dovrà contenere **un piano finanziario definito a livello di sottomisura**. La Regione Umbria, con un atto di programmazione, stabilirà le soglie minime da rispettare per ciascuna sottomisura a livello di piano finanziario di ciascun PAL.

Complementarietà e demarcazione: le operazioni attuate nell'ambito del CLLD saranno implementate con approccio *bottom-up*, e quindi si caratterizzeranno, sia nell'impostazione progettuale che nella fase realizzativa, per una dimensione più spiccatamente locale, con effetti mirati al territorio di riferimento. Ciò ne determina il valore aggiunto rispetto alle operazioni standard attuate nell'ambito delle altre misure del PSR.

In particolare nei PAL la demarcazione con le operazioni standard del PSR può essere definita in base:

- alla dimensione finanziaria dei progetti (es: progetti di piccola scala);
- al soggetto beneficiario (ad esempio: solo i GAL);
- al carattere specifico del progetto.

Il coordinamento e la complementarità con azioni finanziate nel quadro di altre misure di sviluppo rurale, in particolare per quanto riguarda gli investimenti in attività extra-agricole e gli aiuti all'avviamento di imprese a norma dell'articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, e gli investimenti a norma dell'articolo 20 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, verranno garantiti tramite il Comitato di sorveglianza, a cui parteciperanno anche rappresentanti regionali di altri fondi SIE.

Inoltre sarà comunque implementato un sistema di controlli incrociati per evitare la sovrapposizione dei finanziamenti.

In accordo con l'art. 34 del Reg.UE 1303/2013 i GAL hanno i seguenti compiti:

- rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;
- elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta;
- garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;
- preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;
- ricevere e valutare le domande di sostegno;
- selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;
- verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia (v. par. 2.2., PRIMA PARTE).

I GAL possono essere beneficiari e attuare operazioni conformemente alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Nel rispetto dell'art. 42 del Regolamento (UE) 1305/2013, inoltre, i GAL, effettuate le operazioni di controllo di propria competenza sulle domande di pagamento ricevute, provvedono alla trasmissione all'AdG delle richieste di liquidazione dei beneficiari/destinatari finali delle diverse operazioni cofinanziate previste dai rispettivi Piani, nel rispetto delle modalità e procedure definite

per le operazioni di pagamento. L'AdG a sua volta, esperiti i controlli di sua competenza, inoltra gli elenchi di liquidazione all'Organismo pagatore.

I GAL, hanno il compito di monitorare l'avanzamento del PAL e condurre attività di valutazione specifiche legate alla SSL sulla base dei risultati raggiunti. A tal fine l'AdG provvederà ad esperire una gara d'appalto di servizi di valutazione, nell'ambito della valutazione generale del PSR, per le attività svolte dai GAL, al fine di valutare lo stato di avanzamento dei risultati raggiunti per tutto il periodo di programmazione in coerenza con la SSL dei GAL stessi. Le risorse per tale attività saranno imputate alla sottomisura 19.4 (costi di esercizio e di animazione).

1.2. Processo di costruzione dei GAL e suggerimenti

Il processo di costruzione dei GAL si può scomporre in 8 fasi.

Il primo suggerimento è cominciare presto: i GAL possono avvalersi, come visto, di un supporto preparatorio di cui fa parte anche il presente documento. Sarebbe utile per la pianificazione e l'avvio del processo di sviluppo della SSL istituire un gruppo di lavoro o un gruppo direttivo.

Quindi, si può partire da un gruppo piccolo, composto da pochi attori, che si dedichi alle ricerche iniziali per impostare la SSL.

1. La prima fase consiste **nello stabilire cosa si vuole cambiare**. Questa decisione va presa col supporto di una serie di tecniche partecipative, da quelle generali come *focus group*, *brain storming*, tecnica Delphi a quelle più specificatamente ideate per lo sviluppo locale come Il GOPP (*Goal Oriented Project Planning*) o tecniche simili legate alla prospettiva del Quadro Logico (il *Logical Framework*, di cui si dà un esempio di massima nel prossimo paragrafo a proposito del PSR per l'Umbria 2014-2020), il Metaplan, l'OST (*Open Space Tecnology*), l'EASW (*European Awareness Scenario Workshop*), l'*Appreciative Inquiry* (www.db.formez.it; Palumbo, 2001, 2005; Pellizzoni, 2005).

L'approccio di fondo è quello dello sviluppo non solo dal basso, ma condiviso: l'approccio condiviso va oltre la tradizionale contrapposizione fra lo sviluppo 'endogeno' e quello 'esogeno' e "si fonda primariamente sulla concertazione, che peraltro, non riguarda solo l'allocazione delle risorse, ma anche e soprattutto la definizione degli assi prioritari dello sviluppo del territorio; si tratta inoltre di un processo di tipo incrementale che si autoperpetua, giacché le risorse che lo alimentano – in particolare risorse di natura fiduciaria – hanno la prerogativa di accrescersi quanto più vengono impiegate" (Zanfrini 2005, p. 58).

2. La seconda fase parte nel momento in cui si applicano le suddette tecniche partecipative e mira alla **costruzione di un clima di fiducia e alla creazione di alleanze tra gli attori locali**. Il gruppo di partenza può costruire una prima mappa degli attori interessati (stakeholders), contattarli e individuare una serie di iniziative di promozione e comunicazione per allargare progressivamente la partecipazione.

Possono essere istituiti piccoli gruppi di lavoro su base tematica, settoriale o territoriale, e sarà anche possibile utilizzare una combinazione di questi tipi, apportando un contributo sia alle conoscenze specialistiche che alla più ampia partecipazione locale. Qualunque sia l'approccio adottato, è importante che questi gruppi riescano a mettersi in relazione e comunicare in modo efficace con il gruppo di lavoro principale della SSL. La scelta e il numero di temi per tali gruppi dipende dal territorio, dalle risorse disponibili e dall'analisi territoriale iniziale. I gruppi possono anche costituirsi come mezzo per coinvolgere gruppi svantaggiati o difficili da raggiungere o per consentire l'uso di metodi che facilitano la partecipazione.

Considerare la composizione di questi gruppi è importante per garantire che funzionino in modo efficace; l'obiettivo è quello di coinvolgere un ampio spaccato di persone locali che siano motivate e che abbiano idee. Si deve prestare attenzione a prendere in considerazione le relazioni o le dinamiche all'interno delle comunità, per esempio selezionando presidenti che godono della fiducia

e del rispetto della comunità o evitando i cosiddetti "soggetti bloccanti", ovvero quelli il cui coinvolgimento o le cui azioni possono escludere gli altri, e coinvolgendo i gruppi che sono spesso esclusi.

Tali gruppi riuniscono le diverse prospettive delle parti interessate e consentono di esplorare e concordare i bisogni e le opportunità principali e la loro relativa priorità. In tal modo i gruppi contribuiscono alla preparazione dell'analisi SWOT e, in generale, all'ulteriore sviluppo della SSL, come pure all'individuazione degli obiettivi e delle priorità tematiche e territoriali.

3. La terza fase consiste nella **definizione del territorio**, dell'area d'azione. Essa andrebbe realizzata su 3 dimensioni: dimensione sociografica (delineazione dei confini geografici, sociali, amministrativi, etc.); dimensione cognitiva, ossia relativa all'identificazione delle specificità del territorio (vocazione socioeconomica; presenza di identità collettive, saperi locali, tradizioni, usi del territorio delimitato; patrimonio ambientale, architettonico, etc.); dimensione regolativa, ossia definizione del territorio dal punto di vista dei diversi attori coinvolgibili, anche di quelli non ancora coinvolti, ma che possono emergere dall'analisi territoriale, in modo da costruire, tramite processi di governance, l'attore collettivo finale a cui corrisponde il GAL.

Un compito immediato per il gruppo di lavoro della SSL è l'analisi preliminare dei dati rilevanti e di altre fonti di informazioni per sviluppare il profilo del territorio e della stessa SSL. In questa fase il gruppo si occuperà principalmente di fonti secondarie, valutando ciò che è rilevante e prezioso e sfruttando le informazioni esistenti, piuttosto che duplicare gli sforzi o intraprendere nuove ricerche. È importante che la squadra tenga conto delle altre iniziative, piani o strategie che interessano il territorio, sia come potenziali fonti di informazioni che come strumenti per garantire la complementarità (v. PRIMA PARTE).

Un approccio utile è quello di preparare un modello logicamente strutturato delle informazioni che occorrono per identificare le lacune da colmare. Questo costituirà poi la base per specificare ulteriori informazioni necessarie per completare l'analisi iniziale. Il modello dovrebbe includere in genere sezioni sul territorio, la geografia e l'ambiente, l'efficienza delle risorse, il patrimonio, i cambiamenti climatici, i trasporti, le infrastrutture, la popolazione, l'inclusione sociale e la povertà, l'economia e il mercato del lavoro, il governo e l'amministrazione. La terza parte riporta un'analisi territoriale di sfondo su alcuni di questi temi, sulla base del PSR per l'Umbria 2014-2020. Anche quest'analisi va considerata come attività di supporto preparatorio (si torni a quanto indicato a proposito della MISURA 19 nel paragrafo precedente).

Questo tipo di analisi fornisce un'ulteriore base su cui i gruppi di lavoro potranno intraprendere l'analisi e le prime riflessioni sulle possibili priorità della SSL. Questa fase costituisce un passo importante per informare le successive consultazioni della comunità.

Questa pianificazione e strutturazione sono particolarmente importanti quando si lavora con una squadra piccola in cui l'uso efficace delle risorse limitate e preziose è una priorità assoluta.

4. La quarta fase **è finalizzata a preparare una strategia locale di cambiamento basata sul coinvolgimento e sulle esigenze della popolazione locale. È in questa fase che si giunge alla SSL.** Una volta raggiunto un ampio accordo su ciò che la comunità desidera cambiare, su chi possa in generale contribuire a realizzare tale cambiamento e sul settore generale di intervento, è possibile specificare nei dettagli come raggiungere tale obiettivo preparando la strategia locale. Sono necessari prove e dati concreti sui punti di forza e di debolezza, sulle opportunità e sui rischi che l'area interessata deve affrontare, e occorre il totale coinvolgimento della comunità, che deve capire quale sia l'incidenza di tali fattori sulle sue principali esigenze e come si debba procedere.

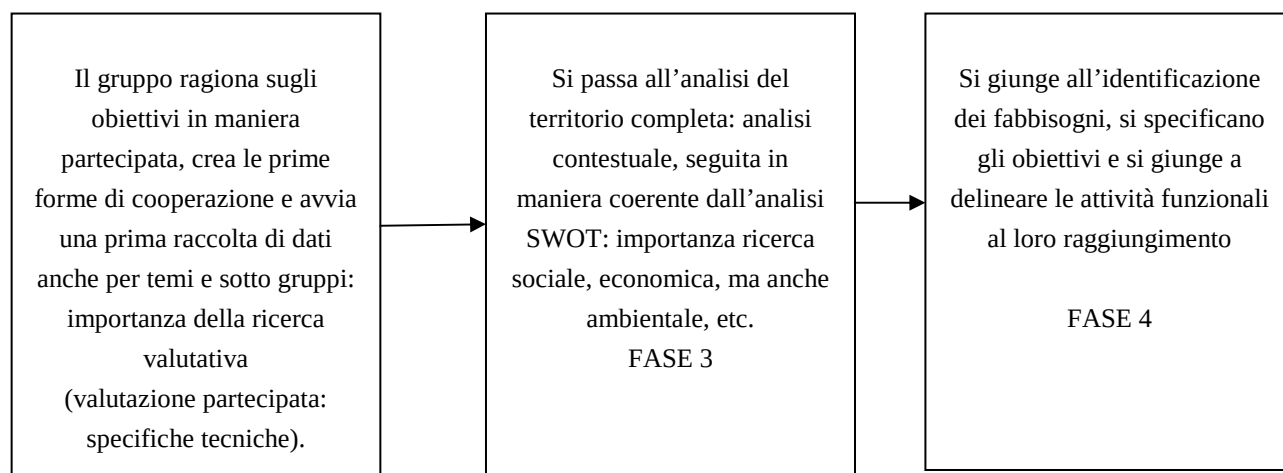
Ricapitolando, nelle prime 4 fasi possono essere svolte le seguenti attività: il gruppo pianifica una serie di indagini *soft* (on desk) per la raccolta di dati socioeconomici, ambientali, geografici o di altro tipo in modo da supportare la definizione degli obiettivi generali. Poi passa all'Analisi di

Contesto vera e propria in modo da comprendere le caratteristiche del territorio inizialmente delimitato.

L'Analisi di Contesto è funzionale alla redazione dell'Analisi SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*) in cui si definiscono punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce del territorio. Analisi di contesto e analisi SWOT devono essere connesse agli obiettivi stabiliti nella prima fase, anche se poi queste due analisi sono funzionali alla migliore specificazione degli obiettivi stessi sulla base dei risultati ottenuti. Infatti, dall'analisi SWOT si giunge all'identificazione dei fabbisogni dai quali far discendere gli obiettivi specifici di sviluppo locale.

La figura 1 illustra il processo finora descritto:

Fig. 1. Le prime 4 fasi della costruzione delle SSL



5. La quinta fase consiste nel **definire il partenariato, stabilendo il ruolo dei diversi attori e la struttura organizzativa**. L'esperienza ha dimostrato che è vitale elaborare il partenariato in modo che rispecchi la realtà del contesto locale. Esistono tuttavia due modelli generali. Nel primo viene costituita un'entità giuridica completamente nuova che riunisce partner locali e che può assumere forme diverse, a seconda del contesto (benché solitamente si tratti di associazioni senza fini di lucro). Indipendentemente dalla forma giuridica adottata, l'entità deve essere ampiamente rappresentativa dei soggetti interessati a livello locale coinvolti nella strategia, deve essere aperta, trasparente e responsabile, sia nei confronti della popolazione locale che dei propri fondatori. I partenariati non devono essere dominati da un unico gruppo di interesse pubblico o privato.

Si può utilizzare un secondo modello qualora non sia necessario né si intenda creare una struttura supplementare e/o quando sia chiaramente vantaggioso ricorrere alla capacità amministrativa di un partner esperto. In questo caso, il partner esperto può diventare "l'organismo responsabile" a fini giuridici e amministrativi, mentre gli altri partner istituiscono una sorta di comitato decisionale o di selezione per i progetti. Gli stessi principi di rappresentatività, apertura, responsabilità e trasparenza che valgono per il primo modello si applicano al secondo modello.

Gli attori interessati devono essere in grado di dedicare tempo ai compiti previsti, ma spesso il tempo a disposizione può essere limitato. Il processo della SSL comporterà una sequenza intensa di incontri e discussioni con le comunità e le altre parti interessate, e questo richiede un'animazione efficace e competenze di facilitazione. La squadra deve quindi vantare esperienza e competenze comprovate in materia di metodi di ricerca rilevanti, sviluppo territoriale e facilitazione.

Un gruppo piccolo potrebbe non avere il tempo, le conoscenze o le competenze necessarie per i vari compiti richiesti, oppure i partner potrebbero non essere in grado di impegnare risorse sufficienti in termini di personale. Possono essere necessarie risorse specifiche supplementari, fornite ad esempio da università, enti pubblici o una società di consulenza per sostenere la squadra in compiti specifici, tecnici o specializzati. Esperti esterni qualificati possono inoltre offrire vantaggi derivanti dalla loro oggettività e dalla loro funzione di intermediatori professionali.

Come regola generale, per un nuovo GAL questo lavoro di sviluppo potrebbe richiedere fino a due impieghi a tempo pieno per sei mesi (per coprire la formazione del partenariato, l'analisi della situazione, lo sviluppo, l'elaborazione e il piano di attuazione della SSL). È probabile che sia necessaria anche una mole ingente di lavoro volontario. Le risorse umane e il tempo richiesti varieranno a seconda delle esperienze analoghe pregresse di un territorio.

6. Sulla base del partenariato costruito e delle analisi effettuate **andranno definiti meglio/adattati i confini dell'area**: le problematiche emerse dall'analisi sul campo e dalla discussione dei partner potrebbe portare a restringere o allargare il territorio di riferimento. Inoltre, il GAL deve avere un'identità chiara, ma potrà avere come oggetto della sua azione un territorio dai confini a geometria variabile a seconda dei progetti specifici, nel senso che più partenariati vicini possono cooperare su determinati progetti. Per esempio partenariati locali adiacenti possono lavorare assieme per risolvere un problema comune che si risolve più facilmente a un livello diverso, ad esempio anche a livello transfrontaliero. Il CLLD offre un "menù" flessibile idoneo a garantire che i confini riflettano l'evoluzione delle esigenze locali invece di rimanere cristallizzati in un dato momento.

7. Sulla base delle ricerche effettuate e della valutazione partecipata – entrambe le attività sviluppabili anche col ricorso ad esperti esterni, agenzie ed enti di ricerca, università – il partenariato, dopo aver concordato ciò che desidera cambiare definisce **la logica d'intervento** da cui risulti come misurare questo cambiamento e quali tipi di azione possono portare al successo. Tutto ciò porta, quindi, a tradurre le intenzioni generali in un Piano d'Azione Locale realistico e in una domanda di finanziamento.

In questa fase tutti i richiedenti devono fornire dettagli sufficienti per garantire la credibilità del piano e nel contempo la necessaria flessibilità per far fronte a circostanze impreviste. È importante dimostrare che il calendario e le risorse umane e finanziarie dedicate ai principali tipi di attività corrispondono alle esigenze/fabbisogni in precedenza individuate/i e abbiano buone possibilità di ottenere i cambiamenti auspicati. Analogamente il partenariato deve dimostrare di possedere le competenze, i sistemi e le procedure per garantire l'attuazione del piano in modo efficace e trasparente.

La settima fase presuppone che il PAL sia costruito sulla base dei seguenti criteri: obiettivi chiari e specifici, operativizzabili in azioni concrete e praticabile, nonché misurabili per target raggiunti, realizzazioni e risultati a cui si punta; coerenza tra le attività e gli obiettivi e tra questi e i fabbisogni emersi nelle analisi condotte nelle fasi precedenti; impostazione sia delle azioni sia del PAL nel suo complesso in maniera tale che possa essere monitorato, valutato in itinere ed ex post.

Un buono strumento per la definizione degli obiettivi è la mappa concettuale (Marradi, 1980, 2007).

8. Il GAL deve **istituire un sistema per rivedere, valutare e rinnovare periodicamente la strategia**. A tale proposito va detto che non solo il PAL e le singole azioni al suo interno devono presupporre un sistema di monitoraggio e una base di dati e informazioni tali da rendere possibile ed efficace la valutazione, ma lo stesso GAL dal punto di vista organizzativo deve agire secondo questa logica. Nella revisione di LEADER, la Corte dei Conti Europea ha affermato che la sorveglianza, l'autovalutazione e la valutazione esterna delle strategie di sviluppo locale dovevano essere migliorate e integrate nelle attività regolari come parte di un ciclo che prevede un apprendimento basato sull'esperienza acquisita. Le lezioni apprese dal passato sono il frutto sia delle attività di ricerca propedeutiche alla redazione di SSL e PAL, sia del sistema di monitoraggio e valutazione (due attività distinte: v. Palumbo, 2001) dell'implementazione di progetti, azioni e del piano d'azione nel suo complesso.

Il GAL tramite attività di valutazione interna ed esterna deve avere un'organizzazione tale da poter modificare in corso d'opera la sua azione, se risulta questa necessità.

Tutto ciò ribadisce l'idea che le SSL siano ancorate a pochi e coerenti temi, basate su obiettivi specifici, fattibili, e legate ad una logica multisettoriale su scala locale (v. PRIMA PARTE). Vanno evitati, dunque, obiettivi troppo ampi e generici: il legame tra fabbisogni-obiettivi-azioni-risultati desiderati e ottenibili deve essere stretto oltre che fondato su una logica di intervento territoriale. A questo proposito il CLLD parla di *obiettivi smart*.

Suggerimenti

Nella costruzione degli obiettivi strategici è bene il coinvolgimento di più attori, in particolare quelli del Terzo Settore, soprattutto se coinvolgono soggetti deboli (disoccupati, inoccupati, lavoratori da reimpiegare, ex detenuti, *Neet*, disabili, stranieri, soggetti di fascia economica a basso reddito, etc.). Infatti, tra le linee strategiche del PSR (v. prossimo paragrafo) vi è **l'inclusione sociale e l'innovazione**, quest'ultima intesa non solo come introduzione di nuovi prodotti o processi ma anche come ridefinizione delle pratiche di rimozione dei problemi sociali e di creazione di *smart communities* nelle aree rurali e in particolare in quelle interne (v. TERZA PARTE).

Definizione degli obiettivi, costruzione dei PAL e dei sistemi di monitoraggio e valutazione interna richiedono **l'impiego di risorse professionali di alto profilo** in modo da garantire **la qualità della progettazione e dell'azione**.

Tra le figure professionali da reperire, internamente e/o esternamente, vanno distinti innanzitutto i facilitatori dai progettisti.

Il facilitatore è un agente di sviluppo (Barca, 2009) capace di animare i territori, aiutare nella rilevazione dei fabbisogni, legarli in maniera congiunta, producendo *empowerment* degli stessi attori che compongono il GAL e della popolazione locale da coinvolgere in maniera decisa e trasparente. Il facilitatore aiuta gli attori a mettere in pratica le azioni sulla base del sapere sviluppato da altri esperti. Il facilitatore è anche il traduttore e trasferitore di conoscenze per l'attivazione di dinamiche di sviluppo locale.

Bisogna aggiungere che sarebbe bene che il gruppo di facilitatori si basasse su una logica di "meticciato", ossia fosse composto in parte da esperti del territorio e in parte da esperti esterni al sistema territoriale di riferimento. Infatti, i primi dispongono di saperi fortemente radicati nel territorio e meglio comprendono la cultura del posto; allo stesso tempo costoro sono più soggetti ai fattori inibitori allo sviluppo specifici del loro contesto di appartenenza.

I secondi, invece, possono apportare saperi e culture esterne, e offrire uno sguardo esterno che mette in discussione le pratiche date per scontate dalla popolazione locale. Ma i secondi hanno bisogno dei primi per comprendere in profondità le leve del cambiamento appropriate per quel dato contesto locale. Lo sviluppo *place-based* va oltre la dicotomia tra sviluppo endogeno e sviluppo dall'alto. Serve la visione di insieme degli attori esterni, in primis la Regione impegnata nella realizzazione della politica di sviluppo rurale in Umbria; ma va messa in primo piano anche l'azione dei GAL come agenzia di sviluppo che fornisce un valore aggiunto in due direzioni: radicare gli interventi nello specifico territorio, realizzare azioni integrate al PSR ma pensate in maniera nuova in modo da avere un effetto moltiplicatore rispetto agli interventi dall'alto.

I progettisti sono invece esperti dediti alla redazione e accompagnamento dei progetti da tenere distinti dai facilitatori.

A queste figure bisogna aggiungere i diversi **analisti, e in particolare i ricercatori addetti alla produzione della conoscenza sociale, economica, ambientale, culturale dell'area**.

Centrale è, come detto, l'attività di valutazione degli interventi in fase ex ante, in itinere, ed ex post: è un'attività delicata che deve essere svolta da *esperti qualificati*.

Ricercatori e valutatori sono strategici per lo sviluppo delle conoscenze e il loro trasferimento tanto nell'assetto produttivo quanto nelle pratiche sociali: la costruzione della società della conoscenza a livello europeo dipende dalla capacità di sviluppare e trasferire conoscenza nei e per i territori.

Se è vero che le città sono i motori dell'economia della conoscenza, la sfida è creare laboratori della conoscenza anche nelle comunità rurali in modo da renderle "intelligenti": lo sviluppo locale dipende, oltre che dalle reti territoriali in senso stretto e dalle reti produttive, anche dalle reti di conoscenze e competenze (Ramella, 2013). È una lezione importante di cui dovrebbe tenere conto anche una regione come la nostra, date le sue peculiarità sociali, economiche e geografiche (v. TERZA PARTE).

La figura del programmatore mette insieme le diverse competenze secondo la visione d'insieme espressa dalla SSL nel PAL. Tutte queste figure sono agenti del cambiamento, insieme agli operatori dei singoli progetti e ai componenti del GAL. La messa a sistema delle azioni in fase di ideazione, analisi, progettazione e valutazione è compito dei GAL: essi possono avvalersi di strutture interne o affidarle a soggetti esterni, in particolare ad agenzie/enti di sviluppo e ricerca, nei limiti e secondo quanto stabilito dalle norme sugli appalti pubblici (D.lgs. 163/2006 e s.m.i.), come indicato già al par. 1.1. di questa sezione.

A queste figure vanno affiancati **professionisti dell'amministrazione**, cioè personale qualificato nel campo dell'istruttoria amministrativa, della gestione economico-finanziaria e contabile, con particolare esperienza nell'ambito dei fondi strutturali.

2. Il PSR per l'Umbria 2014-2020: strategia, fabbisogni e Quadro Logico

Come si può vedere dalla tabella 1, il Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 si compone di 6 priorità (P), suddivise in 18 Focus Area (FA).

Tab. 1. Priorità e Focus Area del PSR 2014-2020

PRIORITA' PSR	FOCUS AREA
PRIORITA' N. 1 - Promozione del trasferimento di conoscenze e l'innovazione del settore agricolo e forestale nelle zone rurali	1A - Stimolare l'innovazione e la base di conoscenze nelle zone rurali
	1B - Rinsaldare i nessi tra agricoltura, agroindustria e silvicoltura e ricerca e innovazione
	1C - Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale
PRIORITA' N. 2 - Potenziamento della competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e della redditività delle aziende agricole	2A - Incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole con problemi strutturali considerevoli, in particolare di quelle che detengono una quota di mercato esigua, delle aziende orientate al mercato in particolari settori e delle aziende che richiedono una diversificazione dell'attività
	2B - Favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo
PRIORITA' N. 3 - Promozione dell'organizzazione della filiera agroalimentare e della gestione dei rischi inerenti all'agricoltura	3A - Migliore l'integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali
	3B - Sostegno alla gestione e prevenzione dei rischi aziendali
PRIORITA' N. 4 - Salvaguardia, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste	4A - Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, tra l'altro nelle zone Natura 2000 e nelle zone agricole di alto pregio naturale, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa
	4B - Migliore gestione delle risorse idriche
	4C - Migliore gestione del suolo
PRIORITA' N. 5 - Promozione dell'uso efficiente delle risorse e del passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale	5A - Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura
	5B - Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare
	5C - Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia
	5D - Ridurre le emissioni di metano e di protossido di azoto a carico dell'agricoltura
	5E - Promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale
PRIORITA' N. 6 - Promozione dell'inclusione sociale, della riduzione della povertà e dello sviluppo economico nelle zone rurali	6A - Favorire la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e l'occupazione
	6B - Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali
	6C - Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali

I GAL sono chiamati a concorrere alla realizzazione delle attività relative alla Focus Area 6b, ma non si esclude il loro impegno in azioni che rientrano anche nelle altre FA.

Per comprendere la strutturazione di un programma così complesso – che in Umbria si basa su un budget complessivo di 876,6 milioni di euro, di cui 48,6 milioni destinati all’approccio LEADER – è necessario tenere presente il legame tra il PSR e la più ampia politica di coesione europea.

Infatti, è possibile collegare le misure del PSR (senza entrare nel merito delle sottomisure) ai 5 obiettivi generali della Strategia Europa 2020, oltre che agli 11 obiettivi tematici (OT) del Quadro Strategico Comunitario (QSC).

Rispetto agli obiettivi generali, declinati poi a livello nazionale (nella tabella tra parentesi sono riportati i target nazionali), il PSR può dare un contributo importante sul versante climatico ambientale. Non a caso, molte misure adottate dal PSR Umbria puntano alla riduzione delle emissioni di gas serra, all’aumento della produzione di energia rinnovabile e alla più complessiva efficienza energetica.

Si tratta del terzo obiettivo di Europa 2020, al quale si collegano le OT 4, 5 e 6 del QSC. Nel complesso il PSR punta alla riconversione socio-ambientale dell’economia, almeno per quanto concerne la produzione agricola. Più precisamente uno dei tre pilastri del PSR per l’Umbria 2014-2020 è valorizzare l’eccellenza verde, ossia il patrimonio naturalistico regionale, innovando ulteriormente le pratiche agricole a favore di biodiversità, efficienza energetica e sostenibilità ambientale con ricadute positive in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici.

Soprattutto nelle aree della regione a maggiore rischio, dove viene praticata l’agricoltura intensiva, il PSR mira a incentivare tecniche/pratiche di coltivazione che riducano la pressione esercitata dall’agricoltura sull’acqua e sul suolo anche utilizzando in maniera più razionale i mezzi tecnici di le risorse naturali. Tali interventi di miglioramento e ammodernamento delle strutture aziendali e delle reti infrastrutturali al servizio delle aziende agricole non possono che avere effetti ambientali positivi sulla biodiversità, sul suolo e sull’acqua.

La buona capacità dimostrata dalla regione Umbria negli ultimi venti anni di ridurre le emissioni di metano e protossido di azoto del 44% rappresenta un punto di partenza per la gestione più efficiente degli effluenti di allevamento, di impianti e sistemi di distribuzione che riducono l’apporto di sostanze inquinanti e di tecnologie ed impianti che consentono un uso più efficiente delle risorse naturali.

Per affrontare i cambiamenti climatici (innalzamento delle temperature medie e massime; assenza di precipitazioni, soprattutto in estate, che possono provocare incendi boschivi; aumento della frequenza di eventi meteorologici estremi quali precipitazioni piovose intense che influenzano in maniera sostanziale e negativa la produttività agricola e la perdita di ecosistemi naturali) il PSR promuove la tutela e il miglioramento dei soprassuoli boschivi, così come incentiva la migliore strutturazione della filiera foresta-legno e progetti di *wildlife e green economy*.

Un ulteriore apporto alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici è fornito dalle azioni di recupero a fini energetici dei territori marginali, privi di credibili alternative a destinazione zootecnica o agricola. Le forme di conversione energetica più idonee a valorizzare le vocazioni specifiche dei territori protetti riguardano le biomasse di origine agricola e forestale.

La protezione dai rischi idrogeologici, il risanamento dei fenomeni di dissesto territoriale, la cooperazione fra le comunità locali per l’introduzione di fonti energetiche alternative, la riduzione dei carichi inquinanti incoraggiando lo sviluppo di produzioni, tecnologie e stili di vita sostenibili, sono tutte azioni improntate alla mitigazione dei cambiamenti climatici e al rispetto dell’ambiente. Infine relativamente alla diversità biologica degli ecosistemi forestali umbri, è previsto il completamento e l’integrazione delle attività finora condotte nella regione per la selezione di popolamenti e singoli alberi da utilizzare per la produzione di materiale di propagazione provenienti da ecotipi locali, così come la predisposizione dei relativi disciplinari di gestione.

Su questo versante i GAL possono ideare azioni locali volte alla gestione del territorio e alla tutela dell’ambiente mediante anche il coinvolgimento diretto degli agricoltori. Così come si possono

ideare azioni multisettoriali che uniscano le azioni rispondenti agli OT ambientali (4-5-6) con quelle più direttamente connessi agli obiettivi 1-4 e 5 di Europa 2020.

Un altro pilastro del PSR umbro è infatti **l'eccellenza sociale**, declinata su due versanti: **l'inclusione sociale e l'innovazione**. Con la prima espressione si intende l'insieme delle azioni volte a contrastare la povertà e le marginalità tramite la formazione e soprattutto la creazione di posti di lavoro, in particolare a favore di donne, giovani, stranieri e soggetti svantaggiati (ex detenuti, disabili, Neet, disoccupati, etc.) a seconda delle specificità delle società locali.

Lo sviluppo di progetti della cosiddetta filiera TAAC (Turismo-Ambiente-Agricoltura-Cultura) può costituire un buon esempio per la coniugazione dell'eccellenza verde con l'eccellenza sociale. Quest'ultima si ottiene anche mediante l'innovazione, intesa sia come capacità di produrre nuovi prodotti, servizi, processi (ad esempio ambientalmente sostenibili e/o volti alla qualità alimentare, etc.) sia come introduzione di nuove pratiche di soddisfazione dei bisogni della popolazione.

Innovazione vuol dire, poi, anche trasformazione delle comunità rurali in *smart communities*, in cui – ad esempio – alla qualità tipica delle aree interne (buona qualità dell'aria, bassa antropizzazione, trasmissione di saperi e pratiche ambientali e culturali virtuose, etc.) si aggiunge la possibilità di diffondere servizi sociali di base e coprire il divario con le aree urbane in termini di dotazione delle infrastrutture soprattutto immateriali (banda larga, formazione professionale qualificata, istruzione). Interessante è il coinvolgimento di più attori in maniera tale da unire le diverse risorse (economiche, conoscitive, professionali, etc.) in modo da elevare la qualità della vita nelle aree rurali. Un attore interessante può essere costituito dalle scuole e dalla loro capacità di integrare i soggetti svantaggiati, a partire dagli studenti stranieri (Colombo, 2010) e coloro che provengono dalle classi sociali svantaggiate (Marzadro, Schizzerotto, 2014): si tratta di giovani che oltre a scontare gli svantaggi derivanti dalle loro caratteristiche ascrivibili soffrono maggiormente della mancanza di opportunità di crescita umana e professionale dovute alla residenza in zone marginali.

Infatti, non bisogna dimenticare che uno dei principali obiettivi delle politiche europee è il contrasto alle diseguaglianze territoriali.

Questo tema porta a considerare anche il terzo pilastro del PSR che è dato dalla **capacità di innovare le imprese agricole rendendole più competitive**. Come visto nella prima parte, le strategie per aumentare la redditività delle imprese agricole possono essere di vario e tipo: in generale si è evidenziata la differenza tra la strategia di ri-territorializzazione, che punta allo sviluppo di imprese multifunzionali capaci di coniugare attività agricole con attività extra-agricole, e la strategia di controllo spaziale basata sul posizionamento di prodotti di qualità negli emergenti segmenti del mercato nazionale e internazionale (v. PRIMA PARTE).

La logica di fondo del PSR prevede uno spazio rilevante riservato ai PEI (Partenariati Europei per l'Innovazione) al fine di aumentare la redditività delle imprese e la loro capacità di stare sul mercato mediante la diffusione, applicazione e anche produzione di conoscenza scientifica.

Particolare attenzione sarà dedicata alla riorganizzazione dei sistemi irrigui aziendali e all'introduzione di nuovi metodi di irrigazione nelle aree della regione caratterizzate da scarsità di acqua nei periodi di maggiore: l'efficienza energetica è importante perché migliora sia la competitività, abbassando i costi, sia la sostenibilità ambientale delle aziende agricole umbre.

I GAL dal loro canto possono lavorare a progetti di integrazione tra imprese agricole esistenti, supportandone l'innovazione tramite la diffusione di conoscenza scientifica, oppure inserendole in reti formate da imprese più solide; o ancora, possono ideare azioni per la promozione di prodotti di qualità da produrre e vendere in filiere corte di tipo locale.

Al fine di agevolare i GAL nella costruzione dei PAL, la tabella 2 offre un quadro di insieme del disegno complessivo del PSR per l'Umbria 2014-2020 rispetto agli obiettivi europei.

Tab. 2. Organizzazione complessiva del PSR per l'Umbria 2014-2020 rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e agli obiettivi tematici del QSC

Obiettivo Europa 2020	Definizione Obiettivo	OT QSC	FEASR (misure collegabili)
1. Occupazione	Innalzamento del 75% del tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni (Italia: 67-69%)	8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	Misura 3, 6, 7, 16, 19
		3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	Misura 1, 3, 4, 16, 19
2. Ricerca e Sviluppo	Aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE (Italia: 1,53%)	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Misura 2, 3, 16, 19
		3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	Misura 1, 3, 4, 14, 19
3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica	Riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990 (Italia: -13%)	4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Misura 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19
	20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili (Italia: 17%)	5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	
	Aumento del 20% dell'efficienza energetica	6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	
4. Istruzione	Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10% (Italia: 16%)	10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	Misura 1, 2, 19
	Aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria (Italia: 26-27%)		
5. Lotta alla povertà e all'emarginazione	Almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno (Italia: - 2,2 milioni)	9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	Misura 6, 7, 16, 19
		2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Nonché l'impiego e la qualità delle medesime	Misura 7, 19

Qui di seguito è riportato anche l'elenco delle misure del PSR:

- **M 1 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione**
- **M 2 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole**
- **M 3. Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari**
- **M4 Investimenti in immobilizzazioni materiali**
- **M5 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione**
- **M6 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese**
- **M7 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali**
- **M8 Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste**
- **M10 Pagamenti agro-climatico-ambientali**
- **M11 - Agricoltura biologica**
- **M12 Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque**
- **M13 Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici**
- **M14 Benessere degli animali**
- **M15 Servizi silvoambientali e climatici e salvaguardia delle foreste**

- **M16 Cooperazione**
- **M19 Sostegno allo sviluppo locale LEADER**

Come detto all'approccio LEADER è dedicata la misura 19, di cui già si è detto e che può concorrere al raggiungimento dei 5 obiettivi di Europa 2020. I GAL possono avvalersi anche delle altre misure, ad eccezione di quelle espressamente indicate al par. 1.1.

Vale la pena sottolineare come interessanti per lo sviluppo rurale locale siano le misure 6 e 7, anche se le sottomisure 6.1. e 7.1. non possono essere utilizzate nell'ambito dell'approccio LEADER.

Per la costruzione dei PAL, i GAL devono provvedere all'analisi del loro territorio, alla definizione dei punti di forza e di debolezza, oltre che delle minacce e opportunità, alla successiva identificazione dei fabbisogni specifici della loro area e alla definizione delle azioni che intendono mettere in campo per soddisfare questi stessi fabbisogni e raggiungere gli obiettivi di sviluppo fissati. A supporto della costruzione dei PAL, nella terza parte sarà illustrato lo studio della società umbra, in una prospettiva territoriale, rispetto agli obiettivi tematici del QSC e dei fabbisogni di sviluppo regionale emersi dalle precedenti analisi di contesto e SWOT realizzate dalla Regione Umbria. A questo proposito nelle tabelle 3.a, 3.b e 3.c si riportano i 33 fabbisogni di sviluppo regionale individuati ed il loro collegamento alle 6 priorità e alle 18 focus area, nonché ai 3 temi trasversali (ambiente, clima, innovazione) della Politica Agricola Comunitaria.

I GAL dovranno tenere conto delle 3 linee strategiche del PSR e della loro connessione con gli obiettivi dell'UE. Allo stesso tempo dovranno concentrarsi solo su **obiettivi smart**, ossia specifici e misurabili. Per raggiungere questo scopo, i GAL – partendo dagli obiettivi complessivi relativi al cosa fare e al cosa cambiare – dovranno procedere a un'analisi di contesto territoriale della loro società locale, definire i fabbisogni specifici e indicarne il collegamento con i 33 fabbisogni del PSR. Successivamente nei Piani di Azione Locale dovranno essere specificati gli obiettivi, definendo le attività, le realizzazioni (*output* immediato di un progetto: ad esempio numero corsi di formazione attivati e numero di corsisti) ed i risultati attesi (n. corsisti che superano il corso; n. corsisti che impiegano le tecniche apprese nelle loro aziende; etc.), oltre che le risorse impiegate.

Tab. 3.a. Fabbisogni di sviluppo rurale in Umbria e collegamento con priorità, focus area e temi trasversali (prima parte)

Fabbisogni	P1			P2		P3		P4			P5					P6			Temi trasversali		
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C	Ambiente	Clima	Inno- vazione
F01 Sostenere az.agricole che adottano innovazioni di prodotto, di processo, di organizzazione e commercializzazione	X	X																	X	X	X
F02 Sostenere l'innovazione delle filiere agroalimentari attraverso la certificazione di qualità	X	X	X																		X
F03 Sviluppo dei PEI che mettono insieme aziende agricole, industria di trasformazione e mondo della ricerca e dei servizi	X	X	X																X	X	X
F04 Innovazioni nel campo della formazione professionale lungo tutto l'arco della vita			X																		X
F05 Diffusione del sistema delle conoscenze e della propensione ad innovare	X	X	X																		X
F06 Favorire le imprese condotte da giovani e il ricambio generazionale mediante lo sviluppo di capitale umano qualificato	X		X		X																X
F07 Sostenere innovazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali con investimenti e efficienza delle filiere	X		X	X	X														X	X	X
F08 Sostenere la diversificazione e multifunzionalità				X												X	X		X	X	X
F09 Favorire la crescita del VA dei prodotti agricoli e forestali con innovazione e promozione	X		X			X															X
F10 Rafforzare la competitività delle filiere mediante qualità e promozione	X		X			X															X
F11 Ripristino del potenziale agricolo danneggiato e attivazione di nuovi strumenti di prevenzione							X												X	X	X
F12 Sviluppo delle dotazioni infrastrutturali al servizio delle imprese agricole e forestali (strade, acqua, energia..)				X		X													X	X	X

Tab. 3.b. Fabbisogni di sviluppo rurale in Umbria e collegamento con priorità, focus area e temi trasversali (seconda parte)

Fabbisogni	P1			P2		P3		P4			P5					P6			Temi trasversali		
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C	Ambiente	Clima	Inno- vazione
F13 Riduzione delle difficoltà di accesso al credito e individuazione di servizi finanziari innovativi				X	X	X															X
F14 Favorire la gestione e l'ampliamento degli habitat e delle aree naturali								X	X	X									X	X	
F15 Favorire la conservazione e fruibilità del patrimonio paesaggistico								X									X		X		
F16 Uso efficiente delle risorse idriche	X		X						X		X								X	X	X
F17 Favorire una corretta gestione degli input al fine di migliorare la qualità delle acque	X		X						X	X				X	X				X	X	X
F18 Evitare l'abbandono delle zone di montagna e svantaggiate								X									X		X		
F19 Migliorare lo stato di conservazione della biodiversità	X		X					X						X	X				X	X	
F20 Consolidare ed estendere le superfici gestite con metodi ecocompatibili e con metodi biologici	X		X						X	X				X	X				X	X	
F21 Gestione sostenibile delle foreste, prevenzione degli incendi e ricostituzione del patrimonio forestale danneggiato	X		X											X	X				X	X	
F22 Accrescere la diversificazione strutturale dei boschi cedui e rinaturalizzazione delle foreste														X	X				X	X	
F23 Promuovere l'efficienza energetica nel settore agricolo ed agroalimentare	X		X	X								X			X					X	X
F24 Incremento delle bioenergie ed organizzazione della filiera bioenergetica	X	X	X	X		X							X							X	X
F25 Migliorare la gestione degli allevamenti zootecnici per la riduzione di metano e di protossido di azoto	X	X	X										X							X	X

Tab. 3.c. Fabbisogni di sviluppo rurale in Umbria e collegamento con priorità, focus area e temi trasversali (terza parte)

Fabbisogni	P1			P2		P3		P4			P5					P6			Temi trasversali		
	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C	Ambiente	Clima	Inno- vazione
F26 Promuovere forme di gestione aziendale che favoriscono l'incremento dello stoccaggio di carbonio	X	X	X												X					X	X
F27 Favorire la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico-culturale- ambientale e del paesaggio			X													X	X		X		X
F28 Miglioramento attrattività e accessibilità dei territori rurali e dei servizi alla popolazione dei territori rurali	X		X													X	X		X		X
F29 Azioni integrate di promozione del territorio rurale	X		X													X	X		X		X
F30 Favorire accessibilità, uso e la qualità delle tecnologie delle TIC nelle zone rurali																		X			X
F31 Favorire partecipazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali a reti europee, nazionali e interregionali				X		X										X	X				X
F32 Sostenere i principali settori produttivi del comparto agricolo ed agroalimentare	X	X	X	X		X		X	X		X	X				X	X		X	X	X
F33 Sostenere le aree interne dell'Umbria rafforzando servizi di base e sociali																X	X		X		X

Nelle tabelle 4.a e 4.b i fabbisogni sono collegati agli 11 ambiti tematici del QSC. In verde sono evidenziati quei fabbisogni a cui possono in particolare contribuire le azioni del LEADER previste dalla sottomisura 19.2.

Ad esempio, il fabbisogno 8 concerne la necessità di diversificare la produzione agricola e spingere le aziende alla multifunzionalità. È un fabbisogno di priorità rilevante che è collegato agli obiettivi di mantenere e incrementare l'occupazione e per questa via favorire l'inclusione sociale.

Una maggiore priorità ha il fabbisogno 18 la cui soddisfazione concorre, nella logica del PSR umbro, a migliorare la tutela ambientale e a favorire l'inclusione sociale.

Infatti, le aziende agricole, in particolare gli allevamenti, svolgono la funzione di presidio ambientale nelle zone di montagna e in quelle svantaggiate: l'abbandono renderebbe queste zone spopolate e più facilmente soggette al degrado ambientale per il mancato supporto alla manutenzione del territorio da parte della popolazione emigrata.

Gli allevamenti rappresentano un presidio anche sociale per evitare lo spopolamento e creare nuove opportunità di attrattività demografica. Il mantenimento delle aziende agricole nelle aree di montagna migliora la pressione antropica sull'ambiente, evitando la concentrazione della popolazione regionale nelle aree centrali

Tab. 4.a. Distribuzione dei fabbisogni di sviluppo rurale del PSR per gli 11 OT con definizione dei fabbisogni maggiormente collegabili ad azioni di sviluppo locale promuovibili con l'approccio LEADER (prima parte)

Obiettivi tematici											
Fabbisogni	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ricerca	Tecnologia	Competitività	Basse emissioni	Cambiamento climatico	Tutela ambientale	Trasporto	Occupazione	Inclusione sociale	Istruzione	P. A.
1	x		x								
2	x		x								
3	x		x								
4			x							x	
5	x		x								
6			x								
7			x								
8 Sostenere la diversificazione e multifunzionalità								x	x		
9			x								
10			x								
11			x								
12			x								
13			x					x			
14					x	x					
15 Favorire la conservazione e fruibilità del patrimonio paesaggistico						x			x		
16			x		x	x					
17					x	x					
18 Evitare l'abbandono delle zone di montagna e svantaggiate						x			x		
19				x		x					
20				x	x	x					
21				x							
22				x							
23			x	x							
24			x	x							
25				x							
26				x							
27 Favorire la valorizzazione e la tutela del patrimonio storico-culturale- ambientale e del paesaggio								x	x		
28 Miglioramento attrattività e accessibilità dei territori rurali e dei servizi alla popolazione dei territori rurali								x	x		
29 Azioni integrate di promozione del territorio rurale								x	x		
30		x									

Legenda: il verde scuro indica elevata priorità, il verde medio indica priorità rilevante, il verde chiaro indica priorità media

Tab. 4.b. Distribuzione dei fabbisogni di sviluppo rurale del PSR per gli 11 OT con definizione dei fabbisogni maggiormente collegabili ad azioni di sviluppo locale promuovibili con l'approccio LEADER (seconda parte)

Obiettivi tematici											
Fabbisogni	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Ricerca	Tecnologia	Competitività	Basse emissioni	Cambiamento climatico	Tutela ambientale	Trasporto	Occupazione	Inclusione sociale	Istruzione	P. A.
31 Favorire partecipazione delle imprese agricole, agroalimentari e forestali a reti europee, nazionali e interregionali			x					x	x		
F32 Sostenere i principali settori produttivi del comparto agricolo ed agroalimentare			x	x	x	x		x	x		
F33 Sostenere le aree interne dell'Umbria rafforzando servizi di base e sociali								x	x		

Legenda: il verde scuro indica elevata priorità, il verde medio indica priorità rilevante, il verde chiaro indica priorità media

In sintesi, il programma regionale si compone di una serie di misure che a loro volta attiveranno azioni e progetti. L'efficacia di questi ultimi dipende dal modo in cui le diverse azioni saranno coordinate e condivise dai diversi attori (decisori, implementatori, utenti).

Gli animatori dell'approccio LEADER sono chiamati a ideare progetti di scala territoriale caratterizzati da buona fattibilità ed efficacia. Per questo i PAL dovranno essere dettagliati e legati a SSL chiare.

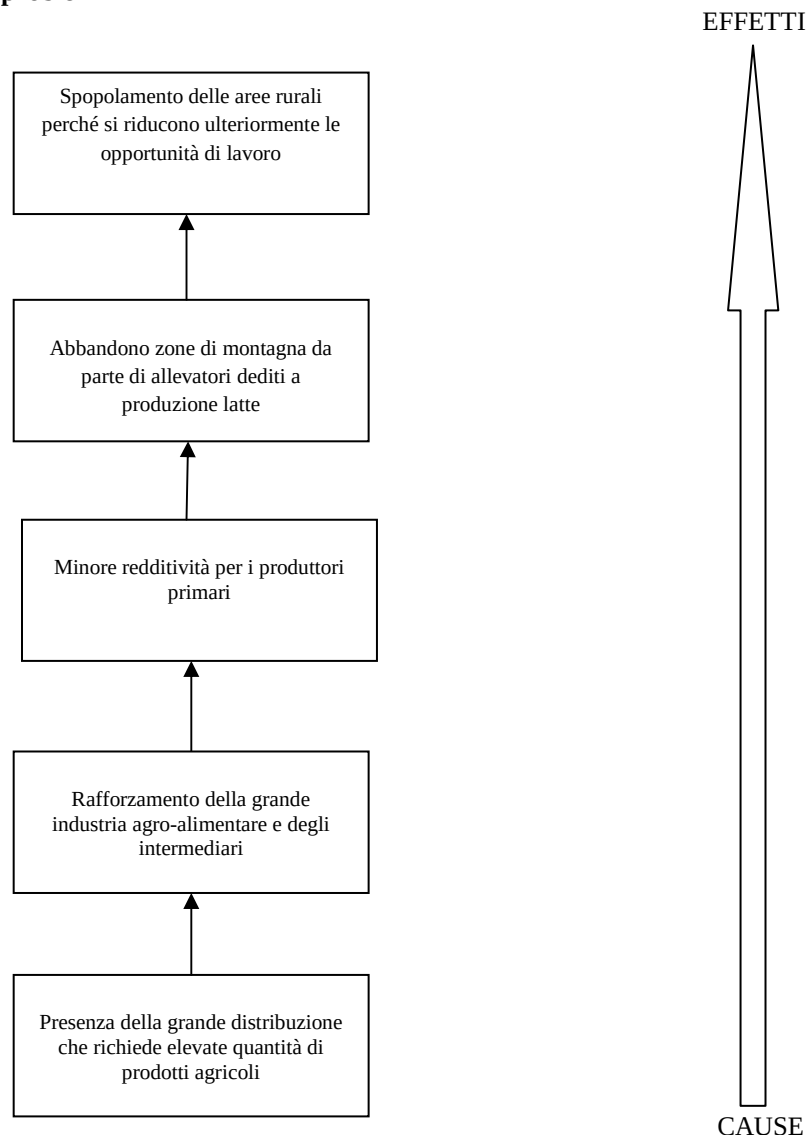
Per la buona riuscita delle azioni messe in campo durante il prossimo settennato, i GAL dovranno ideare e selezionare progetti qualitativamente buoni per contenuti, obiettivi e verificabilità: è bene che i progetti siano costruiti in maniera tale da poter essere successivamente valutati.

Uno strumento importante per raggiungere questo scopo è la *Logical Frame Analysis (LFA)*.

Si tratta di una tecnica di costruzione dei progetti basata sulla chiara definizione dei problemi, da tradurre successivamente in obiettivi. Per motivi di spazio non si entra nei particolari, ma si forniscono alcuni elementi di orientamento, come quelli rappresentati nelle figure qui sotto.

La figura 2.a. riporta in maniera estremamente semplificata l'albero dei problemi che potrebbe emergere dallo studio sullo spopolamento delle aree rurali. Questo problema potrebbe già essere meglio specificato, esaminandone un aspetto particolare: l'abbandono degli allevatori che nelle zone di montagna sono dediti prevalentemente alla produzione di latte.

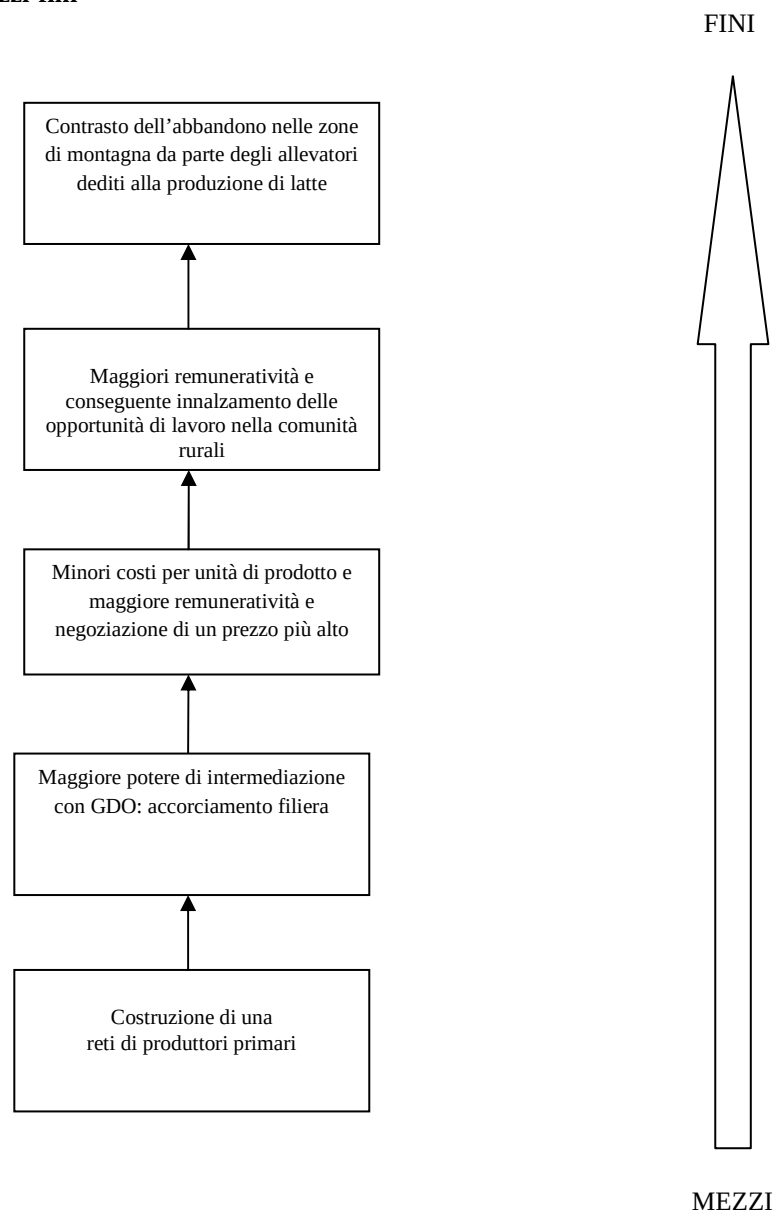
Fig. 2.a. Un esempio di Albero dei problemi



Stando all'esempio, l'analisi potrebbe partire dalla diffusione della grande distribuzione, in particolare negli ultimi 15 anni. Ciò che è effetto a un livello costituisce una causa nel livello successivo.

Chiariti i meccanismi causali ipotizzabili si giunge a individuare gli obiettivi (i fini) che si intendono raggiungere ed i relativi mezzi. La figura 2.b riporta l'albero dei mezzi-fini, che presuppongono delle strategie che si intendono mettere in campo.

Fig. 2.b. Un esempio di albero dei mezzi-fini



Una volta definito l'albero dei problemi, l'albero degli obiettivi (i problemi sono tradotti in obiettivi) e le relative strategie (per raggiungere quegli obiettivi) si giunge alla scelta dell'obiettivo finale che ci si pone di raggiungere con il progetto. Un progetto può avere un solo obiettivo specifico, mentre i fattori collegati agli altri obiettivi sono da considerarsi come variabili da tenere possibilmente sotto controllo (o di cui tenere comunque conto) nell'implementazione del progetto. Pertanto, selezionato l'obiettivo specifico e la strategia che si intende mettere in campo per il conseguimento di tale obiettivo, dovranno essere nuovamente analizzate le relazioni mezzi-fini, incorporando al contempo nel *logframe* i "risultati" e le "attività" (fig. 3).

Fig. 3. Esempio di Logframe

	LOGICA D'INTERVENTO	INDICATORI	FONTI	IPOTESI
OBIETTIVO GENERALE	Mantenimento degli allevatori in loco	N. imprese iscritte dell'area	Camera di commercio	
OBIETTIVO SPECIFICO	Aumento della remuneratività degli allevatori dell'area	prezzo di vendita per litro di latte	Bilanci aziende coinvolte nel progetto	
RISULTATI ATTESI	1. Aumento dei litri di latte distribuiti; 2. Imbottigliamento interno alla nuova società; etc.	n. litri di latte richiesti; presenza macchinari imbottigliamento, etc.	Bilanci aziende	La grande distribuzione trae giovamento dall'acquisto del latte dell'area; il miglioramento delle aziende locali non spinge a investire nel tempo capitali altrove, etc.
ATTIVITA'	Informare e formare allevatori; supporto tecnico per la costruzione della rete; tavolo tecnico per la contrattazione con grande distribuzione e accordo commerciale; investimento in macchinari per l'imbottigliamento, etc.	N. allevatori coinvolti; presenza di un accordo commerciale	Struttura tecnica del GAL	Gli allevatori cooperano e sono interessati a stare sul mercato

TERZA PARTE

Analisi territoriale dell'Umbria: un supporto per l'analisi delle società locali

1. Introduzione

La terza parte del documento è un rapporto sull'articolazione territoriale della società umbra, e in particolare attenzione sugli assetti socioeconomici e agricoli locali.

Questo rapporto funge da strumento di orientamento per lo studio che ogni GAL dovrà effettuare per descrivere la società locale di riferimento (Bagnasco, Negri, 1994).

Sebbene si tratti di un rapporto introduttivo ulteriormente sviluppabile, a supporto dei Piani di Azione Locale (PAL), questo lavoro costituisce per molti versi un approfondimento dell'Analisi di Contesto inerente al Programma di Sviluppo Rurale dell'Umbria 2014-2020.

Rispetto all'Analisi di Contesto del PSR alcune variabili qui non sono considerate, ma in compenso lo studio introduce due importanti novità.

La prima consiste nell'esame di una serie di ulteriori variabili che offrono un quadro su tutte le dimensioni inerenti agli 11 obiettivi tematici del QSC e ai 5 obiettivi generali della Strategia Europa 2020. Non solo, nell'esplorazione di queste dimensioni si terrà conto anche dei dati più strettamente collegabili ai 33 fabbisogni identificati nel PSR.

La seconda novità è data dall'approfondimento dell'analisi lungo una prospettiva di tipo territoriale. Infatti, laddove possibile, il dato regionale viene scorporato considerando altri 2 livelli: la situazione media dei comuni e la loro aggregazione in cluster.

Per quanto concerne l'aggregazione dei comuni, va precisato che a seconda del grado di sensibilità (Marradi, 1995) della classificazione adottata cambia la rappresentazione della nostra regione⁷.

In questo caso si è proceduto all'individuazione di aree omogenee a seconda delle principali dimensioni indagate. L'aggregazione è stata ottenuta grazie al supporto delle tecniche di *cluster analysis* (Di Franco, 2011).

L'obiettivo, infatti, è offrire ai GAL informazioni aggiuntive sull'articolazione territoriale umbra rispetto a quella che è la composizione specifica del loro territorio di competenza. In questo modo ogni GAL potrà affiancare questa analisi alla propria, evitando duplicazioni, in modo da valutare: a) l'opportunità di progetti di cooperazione con altri GAL in cui vi sono comuni dalle caratteristiche simili a quelle della propria area di riferimento; b) la possibilità di ideare azioni specifiche per sub-aree del proprio territorio di riferimento in modo da migliorare l'efficacia degli interventi.

Come detto nella prima parte, la scala di azione dei GAL è a geometria variabile, fermo restando l'organizzazione di un PAL che contenga una SSL complessiva per tutto il territorio di riferimento.

Prima di procedere all'illustrazione del rapporto è necessario definire il metodo adottato.

Esso consiste nella descrizione dei dati regionali e nella comparazione dei valori assunti su una serie di variabili da parte dei comuni umbri aggregati in aree omogenee.

Le fonti dei dati sono diverse: da Demoistat alla banca dati del DPS – a sua volta derivante da più fonti: Istat, Ispra, Protezione Civile, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, etc. – sui

⁷ Tre sono le classificazioni utili per la redazione del Programma di Sviluppo Rurale: la classificazione OCSE, avente in realtà come unità di analisi iniziale le province; la precedente classificazione del PSN (Piano Strategico Nazionale); la nuova classificazione del DPS (ex Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione) del Ministero dello Sviluppo Economico. Nell'Analisi di Contesto (v. anche il Rapporto "Supporto tecnico alla redazione del Programma di Sviluppo Rurale per l'Umbria 2014-2020" curato dall'AUR) si è fatto solo cenno alla terza classificazione, mentre largo spazio è stato dedicato alla seconda. Interessante è la classificazione del DPS che parte dal considerare il grado di perifericità spaziale. Il metodo si sostanzia in tre fasi: 1) individuazione di poli urbani e di poli intercomunali sulla base della compresenza di un'offerta completa di scuole secondarie superiori, di strutture sanitarie sedi di DEA di I livello e di servizi di trasporto ferroviario di almeno tipo "silver" (corrispondenti ad impianti medio-piccoli). Per lo studio delle aree interne si rimanda allo studio condotto dall'AUR nel 2015 per conto della Regione Umbria, avente come titolo "L'articolazione territoriale dell'assetto socioeconomico e agricolo dell'Umbria" (per comodità indicato nel testo con la sigla AUR_TER2015).

comuni italiani classificati per tipi seguendo la Strategia di Sviluppo delle Aree interne del MISE. Altri dati derivano dal VI Censimento Generale dell'Agricoltura realizzato dall'Istat nel 2010. Per l'aggregazione dei comuni alcune variabili sono state rielaborate in indici in modo da arricchire e al tempo stesso rendere più agevole l'analisi.

2. Mutamento demografico ed equilibrio territoriale

Per comprendere come si articoli la società umbra, è bene partire dall'analisi del suo mutamento socio-demografico, con un'attenzione particolare alle aree interne. Infatti, squilibri e potenzialità delle società locali sono meglio comprensibili alla luce delle dinamiche demografiche tra centro e periferia, cartina di tornasole del grado di attrattività di un territorio e del suo modello di sviluppo. È ragionevole pensare che nei Paesi industrializzati l'aumento della dimensione demografica di un'area (per via di un incremento del tasso di crescita naturale e/o del tasso migratorio interno) sia connessa allo sviluppo economico (aumento delle opportunità di lavoro, innalzamento del benessere materiale, etc.) o quantomeno alla centralità politico-sociale rivestita da un dato territorio rispetto alle zone limitrofe (tale centralità si manifesta nella concentrazione dei mezzi di trasporto e comunicazione, nella collocazione strategica delle principali amministrazioni pubbliche, etc.).

A questo proposito, vale la pena cominciare dal sottolineare che l'Umbria è stata investita negli ultimi 40 anni da un processo di sviluppo economico bloccatosi significativamente solo con la crisi degli ultimi anni.

Dai dati del MISE risulta un aumento della popolazione di ben il 14% dal 1971 al 2011, mentre su scala nazionale questa crescita si è fermata al 9,8%. Non solo, in Umbria tutte le aree hanno avuto un incremento demografico, mentre a livello nazionale si è assistito allo spopolamento delle aree periferiche e al processo di de-urbanizzazione, che ha visto in particolare negli anni Ottanta e Novanta le città svuotarsi a vantaggio delle aree di cintura⁸.

Nella nostra regione, invece, sono cresciuti tutti i maggiori centri urbani (a partire da Perugia, ventitreesima città d'Italia per numero di abitanti grazie al continuo incremento dei residenti provenienti da altre regioni e Paesi), ma anche qui è stata la cintura ad aumentare in maniera particolare la sua dimensione demografica (tab. 1).

Tab. 1. Variazione percentuale della popolazione residente dal 1971 al 2011 per tipo di comune. Comparazione tra l'Umbria e l'Italia

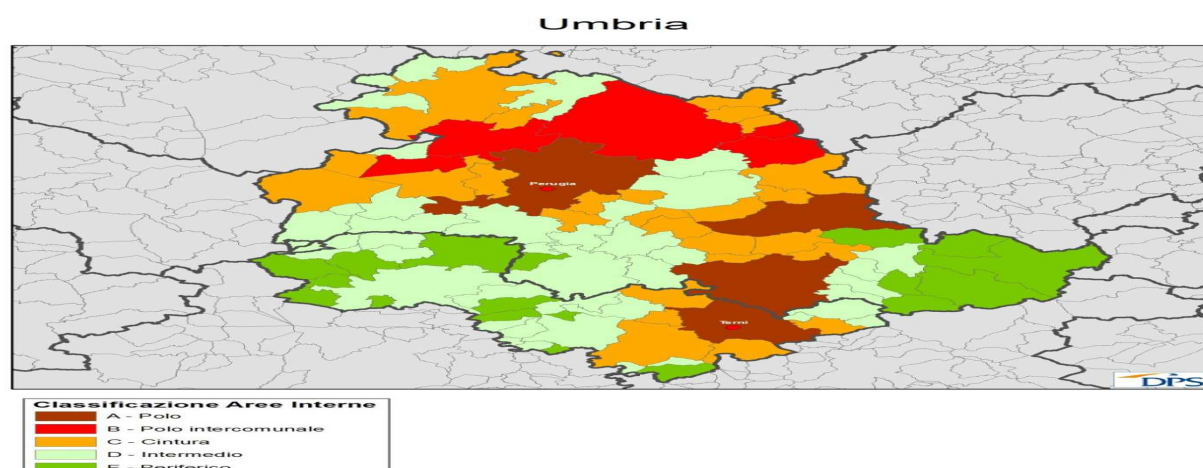
Aree	Polo	Polo intercomunale	Cintura	Intermedia	Periferica	Ultra-periferica	Complessivo
Umbria	13,3	9,5	32,1	7,9	5,2	Non esistente	14
Italia	-6,8	22,7	35,8	11,6	-8,1	-5,3	9,8

Fonte: Dati DPS-MISE

Dalla figura 1 si può vedere come non siano presenti aree ultra-periferiche, dato il minore tempo di percorrenza dei comuni non appartenenti ai poli urbani (4, se si fa distinzione tra Spoleto e Terni che in realtà sono confinanti; gli altri due sono Perugia e Foligno). L'unico polo inter-comunale nel 2012 si situava a Nord Est e comprendeva Gubbio, Gualdo Tadino e Fossato di Vico; nel 2014 rientrano in questo tipo di area anche Umbertide e Passignano sul Trasimeno.

⁸ Nell'ultimo decennio vi è stato un'inversione di tendenza con le grandi città che sono tornate (quasi tutte) a crescere.

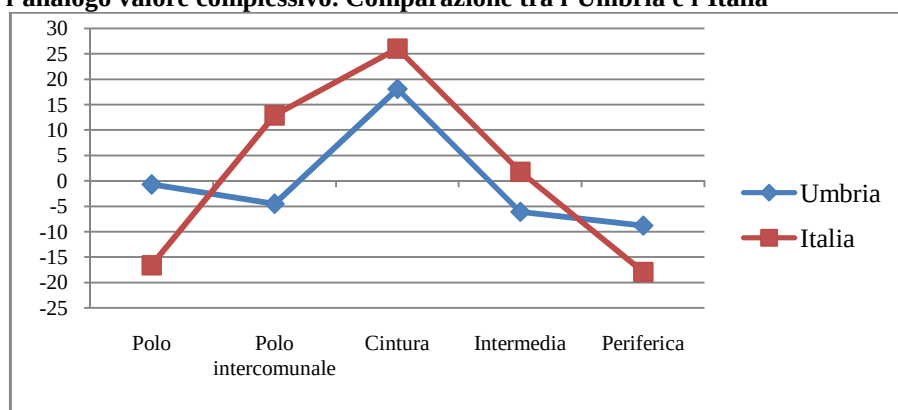
Fig. 1. Rappresentazione grafica dei 5 gruppi di comuni umbri nel 2014 sotto la classificazione del DPS-MISE



Fonte: DPS-MISE

In virtù delle dinamiche demografiche degli ultimi 40 anni, l'Umbria mostra uno squilibrio demografico minore di quello rilevato complessivamente in Italia, come si può ricavare dalla differenza media tra la variazione della popolazione residente di ogni area da quella complessiva della regione (+14%)⁹.

Fig. 2. Differenza tra la variazione media della popolazione dal 1971 al 2011 e l'analogo valore complessivo. Comparazione tra l'Umbria e l'Italia



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

Questo risultato conferma la bontà delle analisi che, attraverso uno sguardo meno dettagliato e più "dall'alto", considerano l'Umbria come un'unica area rurale intermedia.

Comunque, la classificazione dei comuni in 6 tipi (5 nel caso umbro) è utile, soprattutto quando si giunge all'aggregazione in 3 aree interne e un'unica area centrale, differenziando le prime a seconda della loro collocazione geografica.

Questa distinzione acquista validità euristica in particolare se si concentra l'analisi sull'ultimo decennio o poco più. Parte rilevante della crescita demografica umbra si è concentrata in questo periodo: da circa 824.000 abitanti nel 2001 l'Umbria è giunta a sfiorare i 900.000 abitanti nel 2014. Di questo passo nell'arco di un decennio potrebbe superare il milione di residenti.

⁹ Per ogni area è stata calcolata la differenza tra la variazione della popolazione dal 1971 al 2011 e l'analogo valore regionale. Lo stesso è stato fatto su scala nazionale.

La classificazione in aree interne e area centrale fa emergere meglio gli squilibri interni all'Umbria: se nei 49 comuni dell'area centrale la popolazione residente è cresciuta addirittura di oltre il 10% rispetto al 2001, nello stesso arco temporale nell'area interna del Nord Est¹⁰ (dorsale appenninica confinante con le Marche) e in quella a Sud-Ovest¹¹ (Orvietano-Trasimeno, zona confinante con la Toscana e il Lazio) tale crescita è stata solo del 3% circa. Addirittura in Valnerina¹², area interna collocata a Sud-Est, non si è rilevata alcuna variazione degna di nota.

Negli ultimi 3 anni, col pieno intensificarsi della crisi, la popolazione è continuata a crescere nella area "polpa" (per usare la famosa espressione di Manlio Rossi-Doria impiegata in altri contesti) ed è diminuita, invece, in Valnerina e nell'area a Sud-Ovest, mentre nell'altra area interna la crescita è stata esigua, quattro volte inferiore al dato medio regionale (tab. 3).

Si profila, pertanto, il rischio di spopolamento nel medio-lungo periodo nella parte meridionale ed occidentale della regione, se non si riescono a individuare misure di sviluppo endogeno capaci di contrastare la crisi economica degli ultimi anni. Tale rischio corrisponde al **fabbisogno 18** del PSR, laddove si specifica che lo squilibrio territoriale può tradursi nell'abbandono delle zone svantaggiate e di montagna: si tratta delle zone meno favorevoli allo sviluppo dell'agricoltura, così come delle altre attività economiche.

Tab. 3. Profilo demografico nel 2001, 2011 e 2014 dei comuni umbri secondo la classificazione del DPS-MISE

Aree	Popolazione 2001	Popolazione 2011	Popolazione 2014	Numero Comuni	Var. % 2014-2001	Var. % 2014-2011
Centrale	675.120	731.258	743.726	49	10,2	1,7
Nord Est	63.883	65.693	65.933	9	3,2	0,4
Valnerina	24.670	24.785	24.715	14	0,2	-0,3
Sud Ovest	60.514	62.532	62.368	20	3,1	-0,3
Regione	824.187	883.215	896.742	92	8,8	1,5

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Demoistat

La zona Nord-Est è quella meno periferica tra le aree interne: vi è un solo comune periferico, tre fanno parte di un polo inter-comunale, i restanti sono comuni di cintura. Si tratta di un'area industrializzata, dove un ruolo centrale è rivestito dal comparto del "bianco" (elettrodomestici), oggi in crisi (si pensi al caso esemplare di Merloni-Indesit).

Quanto riportato è ripreso dal documento AUR_TER2015 a cui si rimanda il lettore per un approfondimento sul tema delle aree interne. In questa sede, come detto, l'attenzione è invece posta sul dato regionale e una possibile articolazione territoriale per aree omogenee a seconda della dimensione indagata. A livello regionale la popolazione è continuata a crescere segnando un incremento del 15,6% rispetto al 1971. È interessante notare come l'incremento medio dei comuni umbri corrisponde solo alla metà di quello regionale, attestandosi al 7,5% (tab. 4).

Tab. 4. Variazione demografica in punti percentuali dal 1971 al 2014

N	Minimo	Massimo	Media comuni umbri	Scarto Tipo	Valore complessivo regionale
91	-68,9	174,2	7,5	31,4	15,6

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

¹⁰ Essa comprende i seguenti 9 comuni: 3 sono Fossato di Vico, Gualdo Tadino e Gubbio, che costituiscono come detto un polo inter-comunale; 5 sono comuni di cintura, e cioè Costacciaro, Montone, Nocera Umbra, Scheggia e Pascelupo, Sigillo; l'altro caso è un comune intermedio, Pietralunga.

¹¹ In questa area interna ricadono 20 comuni: Alviano, Attigliano, Baschi, Città della Pieve, Fabro, Giove, Lugnano in Teverina, Montegabbione, Monteleone d'Orvieto, Orvieto, Parrano, Alleronza, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Ficulle, Guardia, Montecchio, Penna in Teverina, Porano, San Venanzo. I primi 11 sono comuni intermedi, gli altri 9 sono comuni periferici.

¹² L'area è composta da 14 comuni: un comune di cintura, Arrone; 7 comuni intermedi, cioè Cerreto di Spoleto, Ferentillo, Montefranco, Polino, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera; 6 comuni periferici, quali Cascia, Monteleone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Preci, Sellano.

Il divario tra il dato regionale e quello medio comunale segnala l'eterogeneità del mutamento demografico sul territorio umbro. Infatti, se è vero che lo squilibrio demografico umbro è minore di quello nazionale (v. fig. 2), non va sottovalutata la concentrazione della popolazione in alcuni centri urbani.

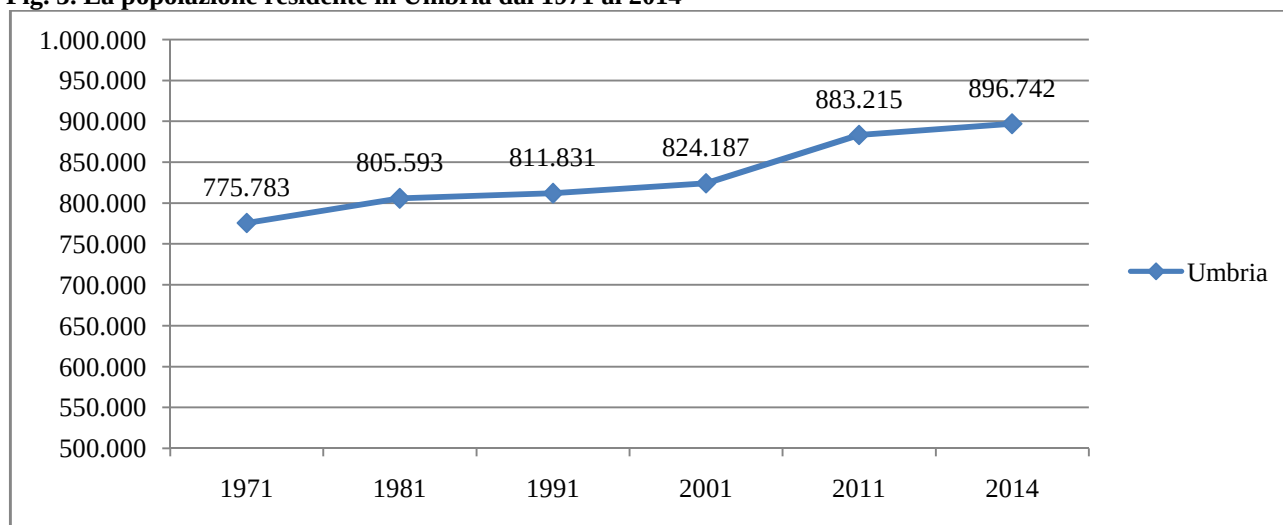
Infatti, dal 1971 al 2014 la variazione dei residenti nei comuni umbri oscilla da -68,9% (Poggiodomo) a +174,2% (Corciano, seguito a distanza da Bastia Umbra con +86,2%).

La differenza media tra i comuni corrisponde a una variazione del 31,4%.

Questa informazione si può ricavare anche dall'esame congiunto delle figure 3 e 4: la popolazione regionale è cresciuta in poco più di 40 anni di oltre 120.000 abitanti (fig. 3), ma la differenza media (lo scarto tipo) tra i comuni è passata da poco meno di 19.000 abitanti a poco più di 22.000 (fig. 4).

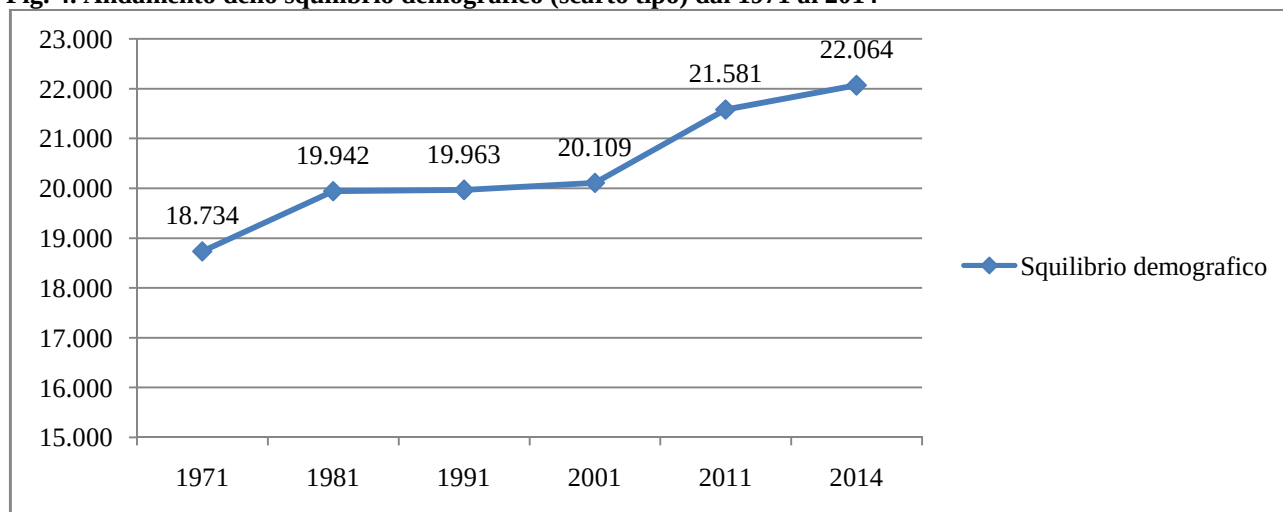
In conclusione, vi è stata una lieve concentrazione della popolazione in un contesto di crescita demografica sensibile.

Fig. 3. La popolazione residente in Umbria dal 1971 al 2014



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Demoistat

Fig. 4. Andamento dello squilibrio demografico (scarto tipo) dal 1971 al 2014

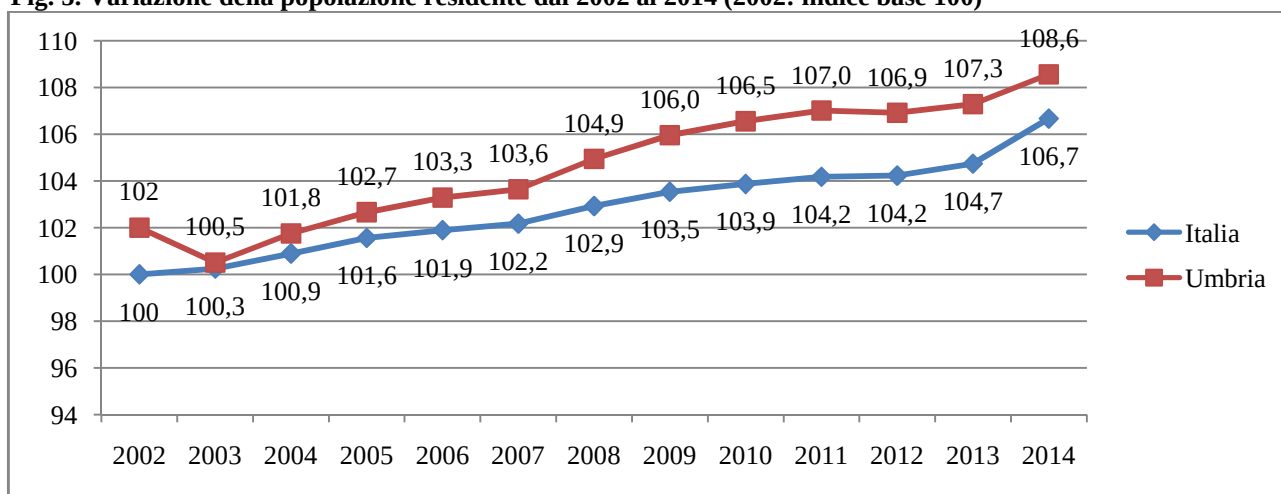


Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

L'aumento della concentrazione della popolazione è stata simile nei due periodi di crescita demografica, ossia nel decennio 1971-1981 e nel decennio 2001-2011, con questa tendenza che continua negli ultimi anni.

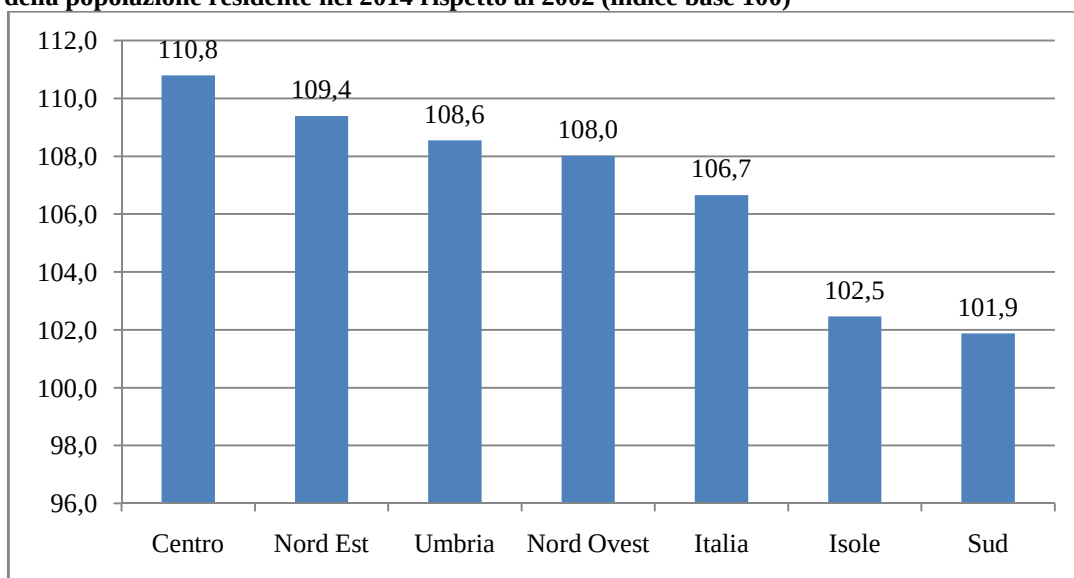
I due periodi sono tra loro molto differenti. Infatti, il primo periodo si caratterizza per l'accelerazione del processo di industrializzazione della regione, anche per via della diffusione della piccole impresa manifatturiera (Bagnasco, 1977). Il secondo periodo, invece, segna il passaggio a un'economia terziarizzata. Si tratta di un fenomeno che si è diffuso più tardivamente nella nostra regione (Parziale, 2013), anche se negli ultimi anni questo processo si è intensificato in maniera particolare (Montesperelli, 2015). Si tornerà su questo aspetto nel prossimo paragrafo, qui è utile evidenziare come la crescita demografica degli ultimi 10-15 anni dipenda non tanto dall'espansione dell'industria, peraltro in difficoltà soprattutto con il sopraggiungere dell'attuale crisi economica, bensì da un insieme di fattori collegabili alla trasformazione dell'Umbria in una società matura. Ad esempio, la crescita demografica dal 2002 al 2014 è stata maggiore di quella nazionale (fig. 5), ma complessivamente inferiore al Centro e al Nord Est (fig. 6).

Fig. 5. Variazione della popolazione residente dal 2002 al 2014 (2002: indice base 100)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Demoistat

Fig. 6. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per incremento della popolazione residente nel 2014 rispetto al 2002 (indice base 100)



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Demoistat

La crescita demografica è minore di quella rilevata nel Centro e Nord Est Italia a dimostrazione della maggiore staticità economica dell'Umbria rispetto a queste zone del Paese. Questo aspetto di riverbera anche sulla composizione demografica: nella nostra regione vi sono quasi 2 persone di 65 e più anni per ogni residente con meno di 15 anni (tab. 5).

Va detto che l'incremento dei residenti degli ultimi 10-15 anni ha comportato un leggero ringiovanimento della struttura demografica, facendo abbassare l'indice di vecchiaia (tab. 6).

Tab. 5. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per indice di vecchiaia dal 2002 al 2014

Aree	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Umbria	186,1	186,2	187,7	188,5	187,7	187,0	184,6	182,7	181,5	180,6	181,0	181,9	185,2
Nord-ovest	157,7	158,4	159,8	161,1	162,3	162,8	162,5	161,6	161,2	160,7	162,6	164,4	166,5
Nord-est	156,9	156,0	156,0	155,9	156,1	156,1	155,3	154,2	154,1	153,4	155,4	157,3	160,1
Centro	157,5	158,6	160,1	161,7	163,3	163,9	163,4	162,4	162,1	162,3	164,1	166,4	166,9
Mezzogiorno	96,9	99,8	102,8	106,4	110,0	113,1	115,8	118,4	120,4	123,0	127,1	131,1	134,8
Italia	131,7	133,5	135,7	138,1	140,6	142,3	143,4	144,1	144,8	145,7	148,6	151,4	154,1

Fonte: dati Istat, Noi Italia

Tab. 6. Graduatoria delle regioni italiane per indice di vecchiaia nel 2002 e nel 2014

Regioni	2002	Regioni	2014
Liguria	241,8	Liguria	239,5
Emilia-Romagna	192,3	Friuli-Venezia Giulia	196,1
Toscana	192,2	Toscana	190,1
Friuli-Venezia Giulia	187,2	Molise	189,3
Umbria	186,1	Piemonte	185,7
Piemonte	176,1	Umbria	185,2
Marche	168,9	Marche	176,3
Valle d'Aosta	148,6	Sardegna	174,4
Molise	148,2	Abruzzo	172,5
Abruzzo	147,2	Emilia-Romagna	171,5
Lombardia	138,2	Basilicata	164,2
Veneto	135,8	Valle d'Aosta	157,6
Lazio	130,4	Veneto	150,6
Trento	120,8	Lombardia	149,5
Basilicata	119,3	Lazio	148
Sardegna	116,8	Calabria	142,5
Trentino-Alto Adige	105,8	Puglia	139,9
Calabria	103	Trento	134,4
Sicilia	99,2	Sicilia	134,2
Puglia	95,7	Trentino-Alto Adige	125
Bolzano	92,1	Bolzano	115,8
Campania	77,2	Campania	109,4

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Noi Italia

Questo mutamento dipende dall'espansione della popolazione straniera: essa si è quasi quadruplicata nel periodo appena esaminato (tab. 7)

Tab. 7. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per percentuale di residenti stranieri dal 2002 al 2014

Aree	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Umbria	3,3	3,7	4,8	5,6	6,2	6,5	7,7	8,6	9,2	9,7	10,0	10,5	11,1
Nord-ovest	3,2	3,5	4,4	5,3	5,8	6,3	7,1	7,8	8,2	8,7	9,1	9,7	10,6
Nord-est	3,4	3,8	4,8	5,6	6,2	6,7	7,6	8,5	8,9	9,3	9,6	10,1	10,8
Centro	3,1	3,3	4,0	4,6	5,0	5,3	6,3	7,1	7,6	8,1	8,4	9,1	10,4
Mezzogiorno	0,8	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,8	2,0	2,2	2,5	2,7	3,0	3,4
Italia	2,4	2,6	3,2	3,8	4,2	4,5	5,2	5,8	6,2	6,5	6,8	7,4	8,1

Fonte: dati Istat, Noi Italia

L'Umbria è tra le regioni con la più alta presenza di residenti stranieri. L'elevata incidenza demografica degli anziani – soggetti tendenzialmente aventi bisogno di cura – e la richiesta di manodopera in agricoltura e nell'edilizia, e ora anche in quei segmenti del terziario più povero (servizi al consumatore), sono fattori di attrazione degli stranieri. Ma va considerato anche il buon modello di inclusione sociale della nostra regione (par. 5).

Ciò è dimostrato dal fatto che in Emilia Romagna, regione dall'economia più solida e dal welfare più esteso, l'incremento degli stranieri è stato simile a quello umbro (tab. 8), ma si è registrato un ricambio generazionale notevole (v. tab. 6), dovuto alla capacità di trattenere maggiormente forza

lavoro giovanile locale – sebbene in maniera indiretta – il più alto tasso di migrazione interna¹³ (tab. 9).

Tab. 8. Graduatoria delle regioni italiane per percentuale di residenti stranieri nel 2002 e nel 2014

Regioni	2002	Regioni	2014
Lombardia	3,6	Emilia-Romagna	12,0
Emilia-Romagna	3,5	Liguria	11,3
Veneto	3,4	Umbria	11,1
Umbria	3,3	Lazio	10,5
Trento	3,3	Trento	10,4
Friuli-Venezia Giulia	3,2	Toscana	10,3
Trentino-Alto Adige	3,2	Piemonte	9,6
Marche	3,2	Bolzano	9,5
Toscana	3,1	Marche	9,4
Bolzano	3,1	Lombardia	9,2
Lazio	3,0	Trentino-Alto Adige	8,8
Piemonte	2,6	Veneto	8,8
Liguria	2,3	Friuli-Venezia Giulia	8,7
Valle d'Aosta	2,2	Valle d'Aosta	7,3
Abruzzo	1,7	Abruzzo	6,3
Sicilia	1,0	Calabria	4,4
Calabria	0,9	Campania	3,5
Molise	0,8	Molise	3,3
Puglia	0,7	Sicilia	3,2
Campania	0,7	Basilicata	2,9
Sardegna	0,6	Puglia	2,7
Basilicata	0,6	Sardegna	2,5

Fonte: dati Istat, Noi Italia

Tab. 9. Comparazione tra Umbria ed Emilia-Romagna per tasso migratorio estero e tasso migratorio interno dal 2002 al 2013

Interno dal 2002 al 2013

Tasso migratorio estero												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emilia-Romagna	4,13	9,41	8,37	4,96	4,19	9,22	9,85	6,18	5,31	3,38	5,44	4,07
Umbria	4,33	12,42	8,73	5,64	3,56	12,46	9,42	6,01	4,66	2,91	4,29	2,81
Tasso migratorio interno												
Emilia-Romagna	5,17	4,11	4,36	3,99	4,09	3,51	4,37	2,04	1,70	2,27	1,83	1,70
Umbria	3,31	2,72	1,90	3,07	1,81	1,99	2,36	1,86	1,94	0,42	0,94	-0,43

Fonte: dati Istat, Noi Italia

Attraverso il ricorso all'analisi multivariata dei dati è possibile avere una sintesi sull'articolazione territoriale del processo di urbanizzazione regionale negli ultimi 40 anni circa.

Questo processo va interpretato tenendo presente che l'Umbria è una regione di modeste dimensioni, ma formata da pochi comuni di estensione relativamente ampia. I comuni, anche quando hanno un centro urbano di una certa consistenza, si caratterizzano per un contado abbastanza ampio, connotato dalla presenza di case sparse. Va detto che questo paesaggio è in parte cambiato, dando vita ad aree con un non trascurabile grado di urbanizzazione. Tuttavia, il buon equilibrio tra urbano e rurale resta uno degli aspetti tipici di questa regione.

La tabella 10 riporta i risultati di un processo analitico multi-stadio che è partito dalla sottoposizione dei dati dei 92 comuni umbri alla tecnica della *cluster analysis* gerarchica¹⁴. Nello

¹³ Questo indice considera la differenza tra iscritti all'anagrafe provenienti da altri comuni (di altre regioni in questo caso) rispetto ai cancellati che hanno compiuto il percorso opposto, il tutto moltiplicato per mille. Dunque, non sono distinti gli italiani dagli stranieri. Tuttavia, se la crescita della percentuale di residenti stranieri nelle due regioni considerate (Umbria ed Emilia-Romagna) è stata simile – e simili sono il tasso di crescita naturale e di fecondità – allora si può con ragionevolezza attribuire la più alta contrazione dell'indice di vecchiaia (confronto 2002-2014) in Emilia-Romagna all'aumento della forza lavoro italiana proveniente da altre regioni, in particolare quelle meridionali.

specifico i comuni sono stati raggruppati considerando 3 variabili, quali la variazione percentuale della popolazione residente dal 1971 al 2014, la percentuale di anziani e la densità demografica nel 2011.

Il numero di gruppi più discriminante è risultato alquanto alto: 8. Infatti, un numero più basso porta a bipartire semplicemente i casi e a evidenziare l'elevato processo di urbanizzazione di Corciano, oggi parte dell'area industriale e commerciale di Perugia.

Gli 8 gruppi sono stati successivamente accorpati nei 6 tipi riportati qui sotto, in modo da rendere più parsimoniosa e leggibile la classificazione. Per una migliore comprensione dei 6 tipi ottenuti si è fatto ricorso anche a 3 variabili illustrative¹⁵: la percentuale di residenti stranieri nel 2013, la popolazione residente nel 2014 e l'analoga popolazione nel 1971.

Tab. 10. Classificazione dei comuni umbri per grado di urbanizzazione dal 1971 al 2014

Tipi	Numero	Variazione della popolazione dal 1971 al 2014	Densità demografica	Pop. anziani (%) 2011	Stranieri (%) 2013	Residenti 2014	Residenti 1971
rurali periferici	35	-17,8	26,3	27,8	8,8	1.812	2.086
rural-urbani dispersi	34	11,5	79,6	24,6	10,5	9.011	8.346
urbano statico	1	5,0	514,0	25,3	9,8	112.227	106.927
rural-urbani concentrati	18	34,3	148,9	22,5	9,3	11.277	9.035
urbano dinamico	1	27,8	361,4	22,4	11,8	166.030	129.921
urbanizzati	2	130,3	551,2	18,6	10,2	21.572	9.754
totale comuni umbri: profilo medio comune umbro	91 ¹⁶	7,5	91,0	25,2	9,6	9.826	8.525

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Demoistat e dati DPS-MISE

Più di un terzo dei comuni umbri¹⁷ presenta una connotazione rurale periferica in quanto ha subito un decremento della popolazione, in controtendenza con la dinamica regionale. Si tratta di piccoli centri in cui è alta la popolazione di anziani e relativamente contenuta quella straniera. Nondimeno, va detto che l'incremento degli stranieri è indipendente dal processo di urbanizzazione: questa componente della popolazione è diffusa ovunque, in misura relativamente omogenea.

I fattori di attrattività degli stranieri in questa regione sono infatti i più disparati: la forza lavoro straniera può trovare impiego nelle campagne e al tempo stesso incontrare una maggiore integrazione per via del più basso tenore di vita proprio nei comuni più rurali; altri soggetti vengono attratti, invece, dalle aree più urbanizzate dove c'è maggiore richiesta di lavoro nel terziario e nelle costruzioni, e in generale la domanda di cura destinata agli anziani è maggiore per via di un'organizzazione sociale che sta decentrando il ruolo della famiglia. Non va dimenticato come la popolazione straniera sia composita e basata su catene migratorie etnicamente connotate dove ogni etnia è specializzata (o si specializza) in determinati tipi di attività (Ambrosini, 2005).

Un altro terzo dei comuni è composto da centri piccoli¹⁸, ma comunque prevalentemente di dimensione maggiore di quella registrata nel gruppo precedente: mediamente si tratta di comuni con

¹⁴ Il criterio di raggruppamento è stato il legame medio calcolato facendo riferimento alla distanza euclidea quadratica. Si rimanda a Di Franco, 2011.

¹⁵ Sono variabili non impiegate nella costruzione dei gruppi, ma fungono da strumento di supporto interpretativo degli stessi.

¹⁶ Avigliano Umbro non rientra in alcun gruppo perché non sono disponibili i dati relativi al 1971.

¹⁷ Nel primo gruppo rientrano i seguenti comuni: Poggiodomo, Preci, Sellano, Parrano, Vallo di Nera, Polino, Monte Santa Maria Tiberina, Monteleone di Spoleto, Pietralunga, Cerreto di Spoleto, Pietralunga, Cerreto di Spoleto, Scheggino, Ficulles, Lisciano Niccone, Sant'Anatolia di Narco, Scheggia e Pascelupo, Montegabbione, San Venanzo, Monte Castello di Vibio, Cascia, Costacciaro, Calvi dell'Umbria, Montecchio, Norcia, Ferentillo, Piegara, Lugnano in Teverina, Nocera Umbra, Baschi, Montone, Valfabbrica, Castegiorgio, Valtopina, Massa Martana, Guardia, Allerona. Quest'ultimo comune ha avuto un incremento della popolazione, tuttavia è rientrato in questo gruppo per un profilo simile agli altri 34 comuni sulle altre due variabili impiegate per il raggruppamento, ossia la percentuale di anziani nel 2011 e la densità demografica.

¹⁸ I 34 comuni del gruppo sono: Monteleone d'Orvieto, Montecastrilli, Orvieto, Narni, Alviano, Todi, Paciano, Gubbio, Acquasparta, Montefalco, Fratta Todina, Arrone, Spoleto, Gualdo Cattaneo, Otricoli, Bevagna, Tuoro sul Trasimeno, Amelia, Castel Viscardo, Panicale, Città di Castello, Castiglione del Lago, Sigillo, Fabri, Collazzone, Città della Pieve,

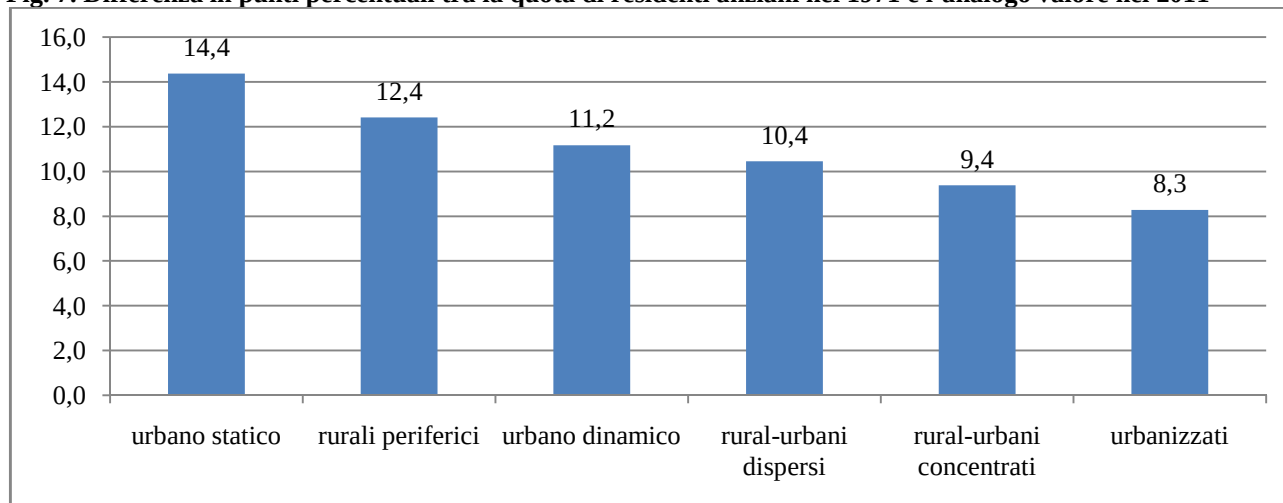
circa 9.000 abitanti, tendenzialmente cresciuti rispetto a 40 anni fa. In questo gruppo rientrano anche alcuni comuni che hanno registrato un leggero decremento della popolazione. In alcuni casi i comuni si caratterizzano per la presenza di un centro di una certa rilevanza storico-urbanistica (es. Todi, Spoleto, Orvieto); tuttavia buona parte di questi comuni ha una superficie occupata da campagna, frazioni e case sparse: ciò rende nel complesso questi comuni di natura prevalentemente rurale, o meglio “rural-urbano disperso”.

Il terzo gruppo è composto dal solo comune di Terni, che fa caso a sé. Si tratta di una realtà urbana, che però non si è espansa di molto per via della sua dipendenza dalle sorti alterne della grande industria umbra.

Vi sono, poi, 18 comuni in cui il processo di urbanizzazione è stato più intenso di quanto rilevato negli altri gruppi, tranne nel sesto. Si tratta di realtà in cui la dimensione rurale e quella urbana si mescolano: la popolazione anziana incide in maniera simile alle aree più urbanizzate della regione, ma la quota di stranieri si tiene più contenuta. La densità demografica (148,9 ab./kmq) è superiore alla media regionale (108 ab./kmq) e soprattutto a quella media dei comuni umbri (91 ab./kmq), ma non raggiunge il livello registrato negli altri tre tipi. Si tratta di comuni in cui la popolazione è meno dispersa sul territorio, o perché relativamente concentrata in veri e propri centri urbani (è questo il caso di Foligno e Assisi)¹⁹ o per via, in circa metà dei casi, di una dimensione territoriale meno estesa rispetto agli standard umbri.

Il secondo e quarto gruppo di comuni rispecchiano quel processo di neourbanizzazione che vede la dimensione rurale e quella urbana porsi su un *continuum* piuttosto che contrapporsi (Martinotti, 1993; Martinotti, Forbici, 2012). La più alta percentuale di stranieri si concentra, però, in 3 comuni tra loro contigui: Perugia, Bastia Umbra e Corciano. Il capoluogo regionale fa caso a sé (gruppo 5: urbano dinamico), perché l’incremento demografico è stato inferiore a quello medio dei comuni in via di urbanizzazione, ma comunque il centro partiva da una dimensione demografica alta per i parametri umbri. Intensa è stata l’urbanizzazione negli altri due comuni, che da paesi di 7.000-10.000 abitanti circa sono divenute cittadine, raddoppiando (Bastia Umbra) o triplicando (Corciano) la loro popolazione. Territorialmente Bastia Umbra e Corciano sono comuni relativamente meno estesi rispetto alla media regionale che supera di poco i 90 kmq per comune (il primo comune è 76° per estensione, il secondo 43°). L’invecchiamento nel sesto gruppo è stato minore di quanto rilevato in altre parti dell’Umbria, grazie all’attrazione di nuova forza lavoro, non solo straniera (fig. 7).

Fig. 7. Differenza in punti percentuali tra la quota di residenti anziani nel 1971 e l’analogo valore nel 2011



Fonte: elaborazioni dell’autore su dati Demoistat

Fossato di Vico, Umbertide, Penna in Teverina, Giano dell’Umbria, Stroncone, Bettona, Campello sul Clitumno, Passignano sul Trasimeno.

¹⁹ Nel quarto gruppo rientrano comuni di diversa dimensione demografica, quali: Montefranco, Foligno, Assisi, Marsciano, Attigliano, Gualdo Tadino, Spello, Trevi, Citeria, Cannara, San Giustino, Giove, Magione, Deruta, San Gemini, Torgiano, Castel Ritaldi, Porano.

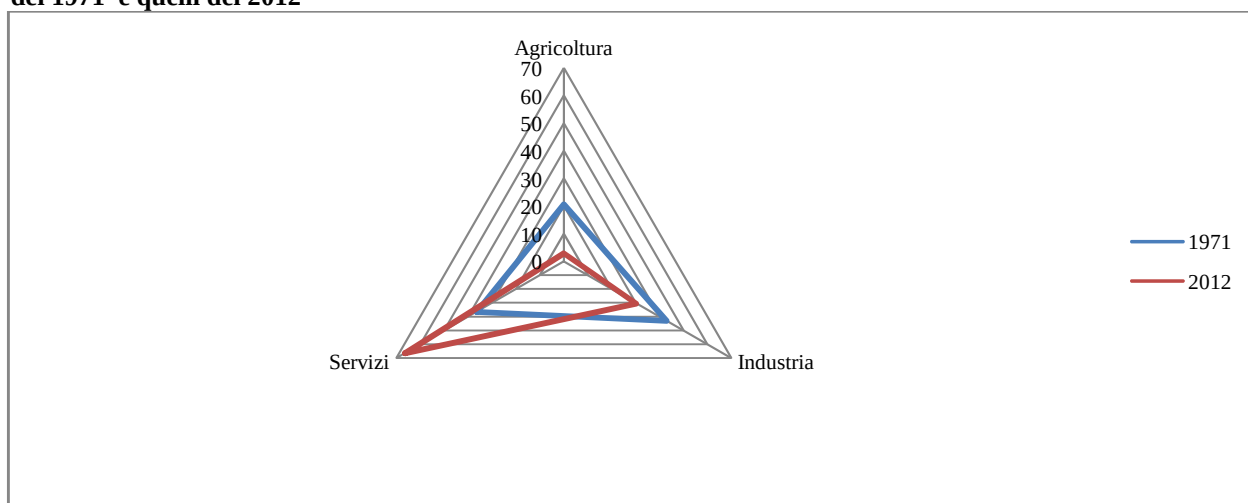
Il processo di neourbanizzazione e di riconfigurazione della morfologia del paesaggio umbro è strettamente connesso al mutamento dell'assetto economico.

3. L'assetto socioeconomico: competitività, innovazione dei processi produttivi regionali e articolazione territoriale del sistema economico e agricolo umbro

Il mutamento socioeconomico umbro nei 40 anni esaminati si è rivelato alquanto intenso, come mostra nella sua analisi Montesperelli (2015).

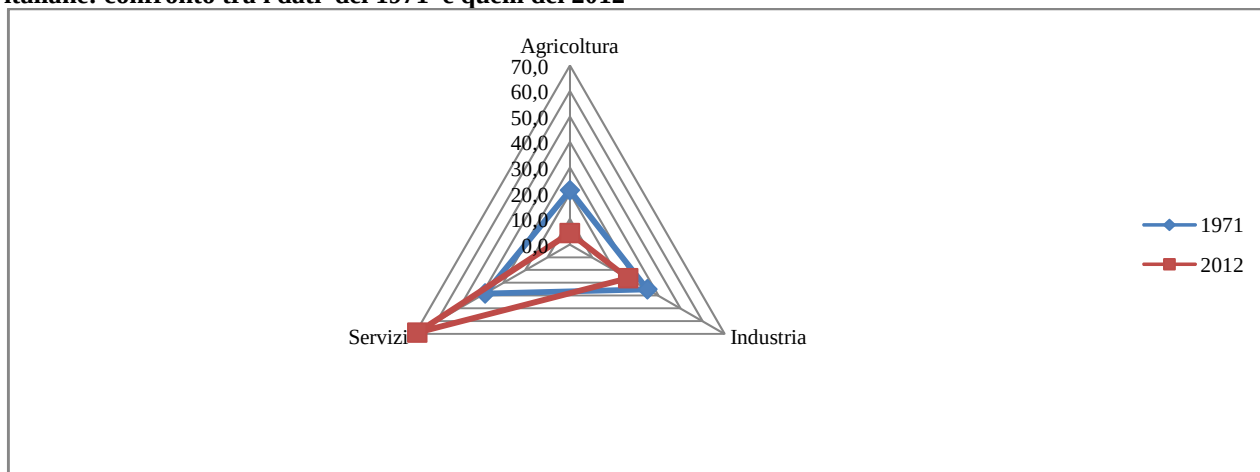
Partendo dai dati di questo autore sulla distribuzione per settore degli occupati, si nota come il processo di terziarizzazione nella nostra regione sia stato maggiore di quello mediamente registrato nelle regioni italiane (figg. 8.a. e 8.b).

Fig. 8.a. Mutamento della distribuzione percentuale degli occupati per settore in Umbria: confronto tra i dati del 1971 e quelli del 2012



Fonte: rielaborazioni su dati Istat ripresi da Montesperelli, 2015

Fig. 8.b. Mutamento della distribuzione percentuale degli occupati per settore – valori medi delle regioni italiane: confronto tra i dati del 1971 e quelli del 2012



Fonte: rielaborazioni su dati Istat ripresi da Montesperelli, 2015

In realtà fino a 10 anni fa circa l'Umbria si caratterizzava per una più lenta espansione degli occupati nel terziario (commercio compreso) e per una maggiore tenuta dell'occupazione industriale.

La nostra regione rivela ancora oggi una maggiore vocazione industriale rispetto al contesto nazionale: nel 2012 il 30,3% degli occupati si concentrava in questo settore, mentre l'analogo valore nazionale era il 23,9% (fonte: Istituto Tagliacarne).

Tuttavia, rispetto al periodo di espansione della medio-piccola impresa manifatturiera dell'area NEC (Bagnasco, 1977) si registra una caduta dell'incidenza occupazionale del settore secondario di oltre 12 punti percentuali (nel 1971 il 42,9% degli occupati umbri lavorava nell'industria).

Per cogliere meglio il mutamento economico è bene, dunque, prendere a riferimento gli ultimi 10 anni circa. In questo periodo si è assistito a un decremento delle unità di lavoro equivalente (Ula) nell'industria: questo processo è stato di intensità simile a quello nazionale (tab.11).

Tab. 11. Variazione delle ula nell'industria dal 2000 al 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Umbria	74,8	73,2	74,7	75	71,4	70,4	72,1	76	75,2	66,4	63,9	63,9
Italia	4752,8	4726,3	4753,2	4758,2	4713,3	4657,9	4708,1	4750,1	4682,9	4207,9	4065	4078,8
Variazione rispetto al 2000 (indice base = 100)												
Umbria	100	97,9	99,9	100,3	95,5	94,1	96,4	101,6	100,5	88,8	85,4	85,4
Italia	100	99,4	100,0	100,1	99,2	98,0	99,1	99,9	98,5	88,5	85,5	85,8

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

Il rallentamento dell'economia si è riverberato anche sulla costituzione/rilevamento delle imprese da parte dei giovani: i titolari con meno di 30 anni sono passati in Umbria dal 7,9% al 5,6% (a livello nazionale il dato è passato dall'8,9% al 6,6%).

Si è invece registrato un incremento dell'occupazione nei servizi alle imprese maggiore di quello nazionale, anche se il dato umbro resta inferiore a quello italiano (tab. 12)

Tab. 12. Incidenza delle Ula nei servizi alle imprese

% Ula nei servizi alle imprese												
Umbria	25,6	26	26,2	26,4	26,8	27,4	27,5	28	28,3	28,3	29,1	29,3
Italia	27,7	28	28,4	28,7	29,1	29,4	29,5	30	30,2	30	30,5	30,9

Fonte: banca Istat-DPS

Gli occupati nei comparti ad alta tecnologia sono solo il 2,8% del totale, un valore inferiore a quello già basso rilevato su scala nazionale dove ci si attesta al 3,3%.

In sintesi, la capacità innovativa e competitiva della nostra regione non è elevata, come mostrano i dati sul pil e quelli sull'investimento in ricerca e sviluppo.

Il pil pro-capite si è ridotto in 12 anni di quasi 3.000 euro, ossia in misura superiore a quanto è avvenuto a livello nazionale dove il decremento è stato di circa 1.200 euro.

La ricchezza pro-capite regionale rimane inferiore a quella di tutto il Centro-Nord (tab. 13).

Tab. 13. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per pil pro-capite (valori concatenati al 2005) dal 2000 al 2012

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbria	23.550	23.953	23.680	23.364	23.410	23.265	23.627	23.709	23.183	21.207	21.434	21.181	20.462
Nord-ovest	29.365	29.886	29.888	29.603	29.616	29.561	29.914	30.184	29.818	27.646	28.467	28.477	27.687
Nord-est	29.585	29.777	29.374	29.080	29.327	29.381	30.031	30.358	29.449	27.491	27.790	28.043	27.241
Centro	26.282	26.874	27.314	26.987	27.418	27.346	27.619	27.701	26.995	25.706	25.821	25.771	24.969
Mezzogiorno	16.009	16.396	16.438	16.350	16.390	16.511	16.805	16.966	16.692	15.812	15.743	15.647	15.197
Italia	24.021	24.453	24.486	24.285	24.463	24.509	24.905	25.140	24.659	23.165	23.451	23.469	22.807

Fonte: Istat, Conti economici regionali

Ciò dipende anche dalla permanenza di un tessuto produttivo gracile, composto prevalentemente da piccole imprese familiari poco dedite all'innovazione (Casavecchia, 2015; Tondini, 2015).

Nel complesso la spesa in ricerca e sviluppo corrisponde a meno dello 0,9% del pil regionale, in linea col dato meridionale: in termini relativi, in Italia l'investimento è di circa il 50% superiore a quello umbro (tab. 14).

Tab. 14. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per spesa in ricerca e sviluppo (in punti percentuali su pil) dal 2000 al 2012

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbria	0,93	0,79	0,86	0,86	0,79	0,78	0,86	0,89	0,87	0,98	0,88	0,91	0,88
Nord-ovest	1,27	1,29	1,33	1,28	1,26	1,28	1,33	1,37	1,40	1,43	1,46	1,47	1,51
Nord-est	0,74	0,85	0,95	0,93	0,90	0,88	0,96	1,05	1,17	1,26	1,26	1,25	1,34
Centro	1,37	1,42	1,43	1,40	1,35	1,37	1,32	1,37	1,40	1,43	1,42	1,38	1,42
Mezzogiorno	0,76	0,74	0,76	0,78	0,83	0,79	0,87	0,88	0,91	0,89	0,86	0,85	0,90
Italia	1,05	1,09	1,13	1,11	1,10	1,09	1,13	1,18	1,23	1,26	1,26	1,25	1,31

Fonte: Istat, Statistiche sulla ricerca scientifica

Peraltro, va detto che circa i 2/3 della spesa umbra in ricerca e sviluppo proviene dagli attori pubblici (Regione, enti di ricerca, Università, etc.).

Questo aspetto costituisce la cartina di tornasole dell'impegno degli attori pubblici nello gestire i processi economici regionali, aspetto che si riverbera nel recupero in termini di addetti impegnati in questo settore strategico: il 3,1%. Tuttavia, l'incremento nel tempo di questo settore anche in termini occupazionali non è stato pari a quello rilevato nel Centro-Nord e il divario con questa area è aumentato (tab. 15).

Tab. 15. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per addetti nel settore della ricerca e sviluppo (%)

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbria	2,5	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8	3,1	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9	3,1
Nord-ovest	3,7	3,4	3,7	3,5	3,5	3,6	4,1	4,3	5,0	4,8	4,8	4,9	5,2
Nord-est	2,5	2,8	3,0	2,8	2,9	3,2	3,7	4,3	5,1	4,8	4,9	5,0	5,4
Centro	3,6	3,9	4,1	4,2	4,1	4,3	4,4	4,7	5,0	4,6	4,5	4,5	4,8
Mezzogiorno	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	2,1	1,9	1,8	1,8	1,9
Italia	2,6	2,7	2,9	2,8	2,8	3,0	3,3	3,5	4,0	3,8	3,7	3,8	4,0

Fonte: Istat, Statistiche sulla ricerca scientifica

In altri termini, il sistema socioeconomico umbro ha perso in competitività. Non a caso il PSR punta molto sullo sviluppo della buona sinergia tra pubblico e privato in questo campo in vista di una crescita dell'innovazione delle imprese, a partire da quelle agricole.

Si è visto (v. SECONDA PARTE) come tra gli obiettivi tematici dell'UE (QSC) vi sia il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione. Più in generale l'Italia deve raggiungere entro il 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,53% del pil. Il target di Europa 2020 è però più alto: il 3%. Umbria e Italia sono, quindi, lontane da questo obiettivo.

La ricerca è fondamentale per accrescere la produttività del lavoro. Quest'ultima dipende anche dai capitali a disposizione.

Grazie alla banca dati Istat-DPS è possibile comprendere la situazione degli ultimi 10-15 anni del tessuto produttivo. Il profilo del sistema umbro è simile a quello meridionale per produttività del lavoro (poco più di 45 mila euro di valore aggiunto per Ula nel 2012: tab. 16), nonostante l'intensità di accumulazione del capitale sia maggiore anche del Centro-Nord con una spesa in investimenti fissi lordi pari a un quinto del pil (tab. 17).

Tab. 16. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per produttività del lavoro (valore aggiunto in migliaia di euro per Ula) dal 2000 al 2012

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbria	48,0	48,0	48,4	48,4	48,0	48,4	48,6	47,8	47,8	45,8	47,3	47,1	46,9
Nord-ovest	57,2	57,6	57,4	56,9	57,3	57,7	57,8	58,3	58,3	55,9	58,5	58,6	58,0
Nord-est	53,6	53,6	52,8	52,5	53,7	54,4	55,0	55,3	54,1	52,2	53,7	54,2	53,4
Centro	54,1	54,4	54,5	53,4	54,1	54,4	54,9	55,1	54,3	53,2	54,0	54,6	53,9
Mezzogiorno	45,3	45,0	44,4	44,2	44,9	45,3	45,6	46,2	46,1	45,6	46,3	46,2	45,6
Italia	52,5	52,6	52,1	51,7	52,5	52,9	53,3	53,7	53,3	51,8	53,3	53,5	52,9

Fonte: Istat, Conti economici regionali

Tab. 17. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per intensità di accumulazione del capitale (investimenti fissi lordi in percentuale sul pil) dal 2000 al 2011

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Umbria	21,8	20,6	23,2	20,8	19,1	19,6	20,3	21,1	26,7	22,5	23,9	21,3
Nord-ovest	20,1	20,1	20,8	19,9	20,1	20,7	20,5	20,9	20,5	19,4	18,6	18,4
Nord-est	20,6	21,1	23,3	22,2	22,3	22,5	22,5	21,7	21,9	20,2	20,6	19,7
Centro	18,4	18,4	18,4	19,1	18,5	18,5	19,2	19,4	18,5	16,9	17,2	17,4
Mezzogiorno	22,0	22,2	21,8	22,3	22,7	22,1	22,7	22,9	21,8	20,5	20,2	18,9
Italia	20,3	20,5	21,1	20,8	20,9	20,9	21,2	21,2	20,7	19,3	19,1	18,6

Fonte: banca Istat-DPS

Allo stesso tempo il livello di impieghi bancari per pil è in linea col dato dell'Italia centrale, a sua volta non molto distante dal Nord-Ovest del Paese (tab. 18).

In sintesi, il tessuto produttivo umbro è tradizionale. Ciò rende poco competitivo il sistema, anche se esso mostra una certa vitalità per capitali investiti, in particolare in macchinari e ristrutturazione degli impianti. Il peso di questo tipo di investimento, però, va considerato alla luce della maggiore presenza di imprese manifatturiere tradizionali caratterizzate da una minore capacità di produrre ricchezza.

Tab. 18. Comparazione tra Umbria, Italia e le diverse aree geografiche del Paese per impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul pil dal 2000 al 2012

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Umbria	41,9	42,5	43,7	45,0	45,8	48,0	50,1	53,0	56,3	61,1	62,2	65,3	65,2
Nord-ovest	50,6	53,5	53,8	55,1	56,1	58,6	61,2	64,5	68,8	72,2	69,0	70,3	68,8
Nord-est	48,3	50,3	52,3	55,0	56,1	58,5	60,4	63,9	69,3	72,3	71,8	73,2	71,7
Centro	43,9	46,4	47,0	49,8	49,1	49,6	51,6	56,9	62,8	64,8	63,6	67,0	66,0
Mezzogiorno	26,8	25,8	25,6	26,4	27,2	28,4	30,4	33,1	34,8	36,4	37,7	40,0	39,5
Italia	42,9	44,6	45,2	47,0	47,7	49,3	51,5	55,2	59,5	62,0	61,1	63,1	61,9

Fonte: banca Istat-DPS

L'Umbria si pone a metà classifica per quota di imprese di industria e servizi, e con almeno 10 addetti, che hanno apportato innovazioni di prodotto e/o processo nel triennio 2010-2012 (tab. 19.a); simile è la situazione per tasso di addetti (nelle imprese e nelle istituzioni non profit) che svolgono attività con contenuto sociale: ve ne sono 16 ogni 1.000 abitanti.

Tab. 19.a. Graduatoria delle imprese innovatrici con almeno 10 dipendenti nel 2010-2012

Regioni	Quota di imprese innovatrici con almeno 10 addetti
Veneto	43,5
Friuli-Venezia Giulia	41,1
Piemonte	39,2
Lombardia	39,1
Toscana	37,7
Emilia-Romagna	36
Italia	35,5
Trento	33,7
Lazio	32,6
Abruzzo	32,4
Umbria	31,6
Bolzano	30,6
Puglia	30,4
Basilicata	28,3
Liguria	28
Marche	27,2
Sicilia	26,3
Sardegna	26
Campania	25,3
Calabria	23,8
Valle d'Aosta	22,3
Molise	20,1

Fonte: Istat, Rilevazione sull'innovazione delle imprese

Tab. 19.b. Numero di addetti ogni 1.000 nelle imprese e nelle istituzioni non profit che svolgono attività a contenuto sociale nel 2011

Regioni	N. addetti ogni 1.000 abitanti
Trento	29,2
Trentino-Alto Adige	25,9
Valle d'Aosta	25
Lombardia	22,5
Bolzano	22,5
Friuli-Venezia Giulia	21,5
Lazio	21,5
Emilia-Romagna	21,2
Piemonte	20
Veneto	18,9
Liguria	18,6
Sardegna	18,1
Toscana	17,5
Italia	17
Umbria	16
Marche	14,8
Molise	13,5
Sicilia	12
Abruzzo	11,6
Basilicata	11,5
Puglia	11,1
Calabria	8
Campania	6,7

Fonte: Istat-DPS

Pertanto, la nostra regione si caratterizza per un assetto produttivo in realtà diverso tanto dal Nord del Paese quanto dal Mezzogiorno; infatti, il livello di innovazione è mediano, anche se di poco sotto il valore medio nazionale.

Non va, però, sottovalutato il protrarsi della recessione economica: essa ha determinato una situazione di difficoltà da parte di famiglie e imprese nell'accesso al credito. Secondo i dati della Banca d'Italia la quota dei crediti deteriorati con grado di anomalia inferiore alle sofferenze (incagliati, scaduti, ristrutturati) è salita nel complesso dal 10,8 all'11,2 % nel 2014.

In Umbria dal 2011 al 2012 il tasso di insolvenza delle imprese è aumentato del 29,6%, un valore inferiore solo alla Toscana (+34,4%), mentre l'erogazione del credito bancario alle imprese è calato del 2,2% (Rapporto Unioncamere 2012 sull'accesso al credito).

L'esposizione delle imprese umbre risulta più critica che nel complesso del Paese; la dinamica regionale di questo indicatore va sempre più discostandosi da quella media dell'Italia: a giugno del 2014 l'incidenza delle sofferenze risulta di 4 punti percentuali più elevata.

Dato lo scenario appena illustrato è evidente la necessità di **un migliore accesso al credito**, rappresentato dal **fabbisogno 13** del PSR, e più in generale il rafforzamento dell'innovazione delle imprese mediante la messa a sistema di tutti gli agenti del cambiamento, a partire da coloro che producono conoscenze scientifica e la sviluppano. Il PSR si concentra molto su questi aspetti, come mostra la prima decina di fabbisogni: in termini complessivi il **fabbisogno 4 (innovazione nel campo della formazione lungo tutto il corso della vita)** e il **fabbisogno 5 (diffusione del sistema di conoscenza e della propensione a innovare)** rappresentano punti strategici del PSR (v. SECONDA PARTE):

Sono 3 gli obiettivi tematici europei legati all'innovazione: oltre al rafforzamento della ricerca di cui sopra (OT1), vi sono il miglioramento dell'accesso e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (OT2) e la promozione della competitività delle piccole e medie imprese, e del settore agricoltura-pesca-acquacoltura (OT3).

Vale la pena esaminare i fattori che concorrono ai 2 obiettivi tematici grazie al supporto di una serie di indicatori validi. Successivamente si proverà a cogliere il nesso tra le dimensioni relative ai 3 obiettivi tematici finora considerati.

L'obiettivo tematico 2 si riferisce alla possibilità di costruire una società dell'informazione e della conoscenza grazie all'impiego di parte dei risultati della ricerca (OT1) da parte di imprese e cittadini.

Il quadro di sintesi offerto qui sotto evidenzia come in Umbria il livello di diffusione ed utilizzo di internet sia tra le famiglie di poco inferiore al dato nazionale, mentre vale il contrario se si considera la dotazione informatica delle imprese di industria e servizi con almeno 10 addetti.

Allo stesso tempo vi è una propensione positiva dei cittadini a fare un uso approfondito e innovativo delle tecnologie informatiche (fascicolo sanitario e partecipazione politico-sociale): si tratta di una minoranza attiva. Al contrario meno diffusi sono la formazione e l'uso delle nuove tecnologie tra i dipendenti pubblici e privati.

La vera criticità è data dalla scarsa copertura della banda ultra-larga (tab. 20).

La penetrazione della banda larga tra le famiglie è cresciuta nel tempo; l'Umbria è, però, tra le regioni più distanti dall'obiettivo di Europa 2020 in tema di Agenda Digitale Europea, che prevede il 100% di cittadini coperti da almeno 30 Mbps. Migliore è la situazione nelle amministrazioni pubbliche: nel 2012 quasi il 100% presenta siti web. Tra i comuni umbri con siti web, il 99,8% rendono possibile la visualizzazione e l'acquisizione di informazioni (livello 1) e il 96,7% anche l'acquisizione della modulistica (livello 2). Tuttavia, ancora troppo bassa è la percentuale di amministrazioni che permettono agli utenti di inoltrare la modulistica on line (livello 3): meno di 4 comuni su 10 sono dotati di questa tecnologia. Addirittura, meno di un quinto ha un sito che permette l'avvio e conclusione dell'iter relativo a un dato servizio esclusivamente per via telematica (livello 4).

In merito alla competitività delle piccole e medie imprese, il sistema economico si caratterizza ancora per una certa chiusura verso l'esterno e al tempo stesso per una forte dipendenza dalle importazioni – nonostante esse non incidano molto sul pil – e più in generale dal ciclo economico nazionale (tab. 21).

Il territorio non attrae molti investimenti, così come il sistema imprenditoriale è poco portato a investire fuori dall'Italia. Il settore manifatturiero ha una capacità di esportazione non elevata, essendo per lo più rivolto al mercato interno, e lo stesso vale per l'economia in generale. In leggera controtendenza è il settore agro-alimentare, ma i margini di miglioramento sono ampi.

L'aspetto più preoccupante è la scarsa capacità di esportare in settori a domanda mondiale dinamica (seguendo la classificazione ATECO 2007 si tratta di: prodotti chimici; articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici; computer, apparecchi elettronici e ottici; apparecchi elettrici; mezzi di trasporto; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; altre attività di servizio).

Tab. 20. Quadro di sintesi sul livello di diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tra cittadini e tra imprese/amministrazioni

Aree	CITTADINI		IMPRESE/AMMINISTRAZIONI						
	Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico 2014	Grado di partecipazione dei cittadini attraverso il web a attività politiche e sociali 2014	Grado di diffusione del personal computer nelle imprese con più di dieci addetti 2014	Indice di diffusione dei siti web delle imprese 2014	Indice di diffusione della banda larga nelle imprese 2014				
Umbria	10,9	24,7	99,7	76,3	96				
Italia	7,6	20,5	98,4	69,2	95				
	Grado di diffusione di Internet nelle famiglie 2014	Grado di utilizzo di Internet nelle famiglie (3 mesi) 2014	Grado di utilizzo di Internet nelle imprese 2014	Grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali 2012	Comuni con servizi pienamente interattivi su comuni con siti web 2012	Dipendenti (totale) di Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT 2012	Disponibilità di wi-fi pubblico nei Comuni 2012	Copertura con banda ultralarga ad almeno 30 Mbps 2013	Copertura con banda ultralarga a 100 Mbps 2013
Umbria	62,5	53,4	30,4	95,6	17,4	5	24	4,1	0
Italia	64	55,5	39,3	97,8	18,9	6,3	27,7	7,1	2,7

Fonte: dati Istat-DPS

Tab. 21. Quadro di sintesi sull'internazionalizzazione del sistema economico (valori in punti percentuali sul pil)²⁰

Aree	INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA ECONOMICO					
Umbria Italia	Grado di apertura commerciale del comparto agro-alimentare 2012	Grado di dipendenza economica 2011				
	2,3 2,0	6,0 2,3				
Umbria Italia	Investimenti diretti della regione all'estero 2011	Investimenti diretti netti dall'estero in Italia sul pil 2011	Capacità di esportare 2012	Grado di apertura dei mercati: importazioni 2012	Capacità di esportare in settori a domanda mondiale dinamica 2013	Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero 2012
	-2,3 2,4	-3,8 1,6	18,3 24,9	11,5 24,3	15,7 29,6	24,0 31,1

Fonte: dati Istat-DPS

²⁰ Gli indicatori della tabella considerano i valori in euro di esportazioni e investimenti rapportandoli in punti percentuali al pil.

L'analisi multivariata dei dati offre un quadro di sintesi e anche delle indicazioni sui sentieri dello sviluppo.

Questa analisi è stata condotta su un paniere che comprende le 22 variabili illustrate nelle due tabelle precedenti, la variabile relativa alla percentuale di imprese innovatrici di industria e servizi tra quelle con almeno 10 addetti e la variabile inerente alla spesa in ricerca e sviluppo.

I casi studiati sono le 20 regioni italiane (Bolzano e Trento sono state accorpate nel Trentino Alto Adige) e l'Italia nel suo complesso.

Inizialmente è stata impiegata la tecnica dell'analisi in componenti principali a due stadi, finalizzata all'ottenimento di indici parsimoniosi ed empiricamente fondati (Di Franco, Marradi, 2003).

Molte variabili risultano non strettamente correlate rivelando così la necessità di indagare altri fattori di sviluppo. Questo potrebbe essere un compito che qualifica ulteriormente il lavoro dei GAL e li può aiutare nell'implementazione di progetti utili ed efficaci. Per questo è bene che essi si dotino di un qualificato sistema di monitoraggio e acquisizione dei dati, ricorrendo anche alle tecniche di ricerca qualitativa per giungere al concepimento e alla successiva definizione operativa di altre dimensioni di sviluppo locale.

In ogni caso, l'analisi porta a considerare 3 fattori. Il primo riproduce quasi i 9 decimi della variabilità di 4 variabili, e cioè: il grado di dipendenza economica dell'economia regionale dalle importazioni, variabile associata negativamente (come mostra il valore del coefficiente componenziale²¹) al fattore complessivo; il grado di apertura commerciale della manifattura; la capacità di esportazione e la percentuale di imprese innovative (v. sopra) nel triennio 2010-2012.

Le ultime 3 variabili sono associate positivamente al fattore che indica, dunque, il livello di competitività del sistema produttivo. Gli altri 2 fattori, come si può ricavare dalla tabella 22, indicano rispettivamente il livello di informatizzazione delle imprese e quello della pubblica amministrazione.

Tab. 22. I 3 fattori ottenuti con l'analisi in componenti principali a 2 stadi

Competitività		Informatizzazione imprese		Informatizzazione PA	
Variabilità riprodotta	87,2%	Variabilità riprodotta	71,3%	Variabilità riprodotta	64,8%
	Coefficienti componenziali		Coefficienti componenziali		Coefficienti componenziali
Grado di dipendenza economica 2011	-0,249	Indice di diffusione della banda larga nelle imprese 2014	0,429	Copertura con banda ultralarga a 100 Mbps 2013	0,393
Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero 2012	0,280	Grado di diffusione del personal computer nelle imprese con più di dieci addetti 2014	0,389	Comuni con servizi pienamente interattivi su web 2012	0,397
Imprese innovative 2010-2012	0,264	Indice di diffusione dei siti web delle imprese 2014	0,363	Cittadini che utilizzano il Fascicolo Sanitario Elettronico 2014	0,450
Capacità di esportare 2012	0,277				

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

Successivamente sono stati sottoposti alcuni modelli causali all'analisi della regressione multipla.

La tabella 23 riporta uno dei risultati principali, che mostra come l'investimento in ricerca e sviluppo sia più importante dell'informatizzazione in sé per l'incremento della competitività del sistema produttivo. In ogni caso i 2 fattori sull'informatizzazione, insieme all'investimento in ricerca, rendono conto del 70,8% della variabilità regionale in Italia per quanto concerne il livello di competitività delle imprese.

²¹ Esso indica il "peso netto" della variabile rispetto al fattore complessivo sintetizzato nell'indice. Per maggiori dettagli si rinvia a Marradi e Di Franco (2003)

La figura 9 riporta il *path diagram* ottenuto con la tecnica della *path analysis* (Corbetta, 2002). Esso è interessante perché dà almeno 3 informazioni salienti per chi si occupa di sviluppo locale: 1) l'effetto diretto dell'investimento in ricerca e sviluppo sulla competitività è maggiore dell'effetto che tale investimento esercita contribuendo all'informatizzazione di imprese e PA; 2) l'impatto dell'investimento in ricerca e sviluppo sull'informatizzazione delle aziende pubbliche e private è molto incerto, varia significativamente da regione a regione perché evidentemente l'informatizzazione può essere anche un processo avulso dall'impegno nella ricerca; 3) l'informatizzazione è importante, ma ciò che più conta è l'innovazione scientifica.

Tab. 23. Modelli di regressione lineare multipla con variabile dipendente la competitività del sistema imprenditoriale delle regioni italiane

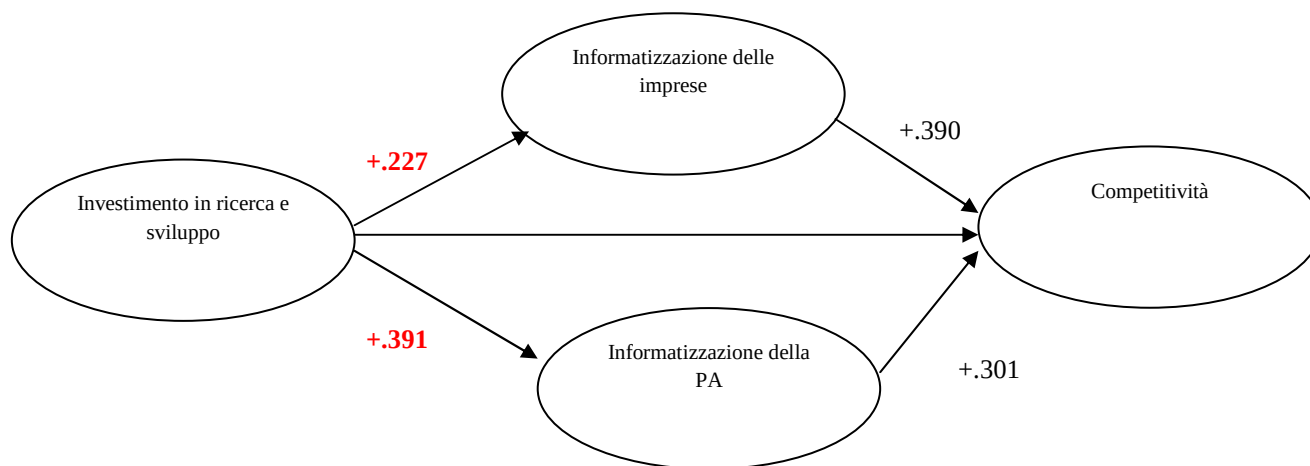
Modello		B	Errore std.	Beta			Tolleranza	VIF
1	(Costante)	-1,650	0,464		-3,555	0,002		
	Inv_ricerca 2012	1,529	0,401	0,659	3,815	0,001	1	1
2	(Costante)	-1,133	0,350		-3,241	0,005		
	Inv_ricerca 2012	1,050	0,305	0,452	3,443	0,003	0,846	1,182
	informatizz azione delle imprese	0,390	0,140	0,390	2,792	0,013	0,747	1,338
	informatizz azione della PA	0,301	0,148	0,301	2,035	0,058	0,668	1,498

Variabile dipendente: competitività imprese R

quadro: 70,8%

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

Fig. 9. Path diagram sui fattori che concorrono alla competitività economica delle regioni italiane



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

Le variabili a disposizione non riescono a rendere conto della differenze regionali in merito all'apertura commerciale nei settori economici a forte dinamicità (competizione qualitativa), mentre l'apertura commerciale del settore agro-alimentare pare dipendere maggiormente dal livello di informatizzazione delle imprese e probabilmente dall'azione di marketing che porta a comunicare ai consumatori il valore aggiunto dei prodotti enogastronomici.

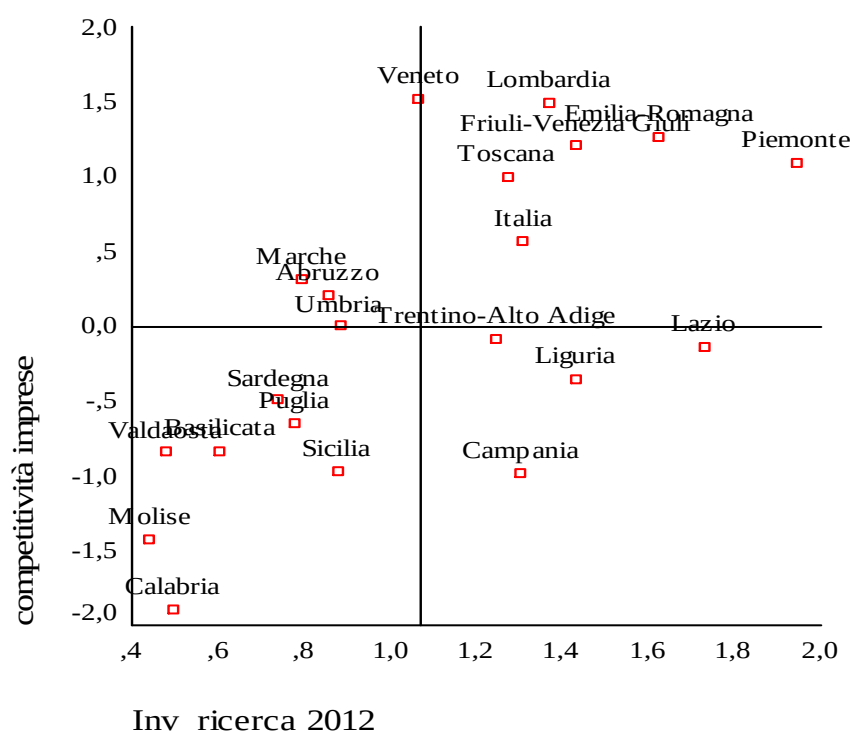
I suggerimenti offerti dai modelli statistici appena esaminati possono essere arricchiti dall'analisi del posizionamento dell'Umbria nel panorama nazionale in merito alla competitività delle imprese, rispetto all'investimento in ricerca (sulla base di quanto emerge dai 2 modelli della tab. 23), e alla

capacità di esportazione del settore agroalimentare, rispetto al grado di informatizzazione delle imprese (come risulta da altre regressioni multiple²²).

Rispetto alla prima questione, la nostra regione mostra un livello di competitività di poco superiore alla media delle regioni italiane, ma inferiore al dato complessivo nazionale, e peggiore è la situazione, come detto, per la ricerca e sviluppo.

Le regioni del Nord sono quelle che puntano di più sul connubio tra ricerca e competitività (a queste andrebbe aggiunta la provincia di Trento che eccelle per innovazione molto più di Bolzano che fa abbassare i valori regionali del Trentino Alto Adige). Il Veneto è competitivo, ma investe meno nella ricerca: la competizione sembra essere basata in parte su prodotti a basso contenuto tecnologico. Marche, Abruzzo e più distante l'Umbria paiono seguire, da lontano, il modello veneto. Le regioni meridionali sono le più svantaggiate (fig. 10).

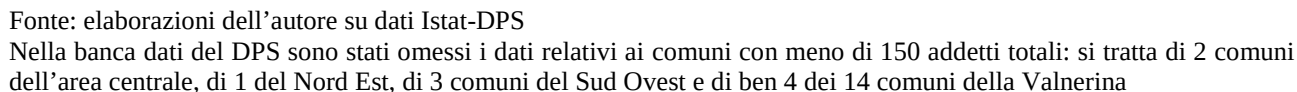
Fig. 10. Il posizionamento delle regioni italiane per competitività delle imprese e investimento in ricerca e sviluppo



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

La nostra regione mostra una performance positiva, invece, per informatizzazione delle imprese e apertura commerciale dell'agro-alimentare, anche se non raggiunge il livello di Trentino, Emilia-Romagna, Veneto. Anche la Campania esporta più dell'Umbria, nonostante il minore livello di informatizzazione (fig. 11).

²² Per ragioni di parsimonia non sono riportati tutti i risultati dell'analisi multivariata. Tuttavia, essi possono essere richiesti al seguente indirizzo: f.parziale@libero.it.

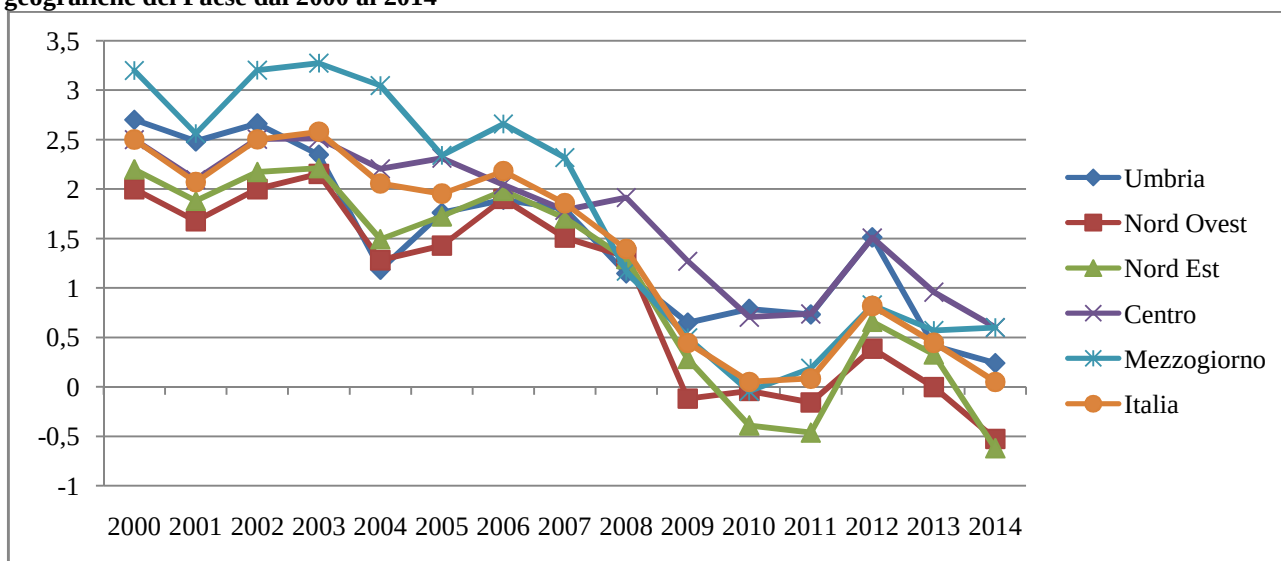


I margini di sviluppo dell'agroalimentare umbro sono ampi e per questo vi è la necessità di innovare le imprese del comparto e rafforzare la competitività mediante qualità e promozione dei prodotti: si tratta di quelli che il PSR per l'Umbria 2014-2020 indica rispettivamente come **i fabbisogni 7 e 10** (v. SECONDA PARTE).

3.1. L'assetto economico umbro e il mutamento delle società locali

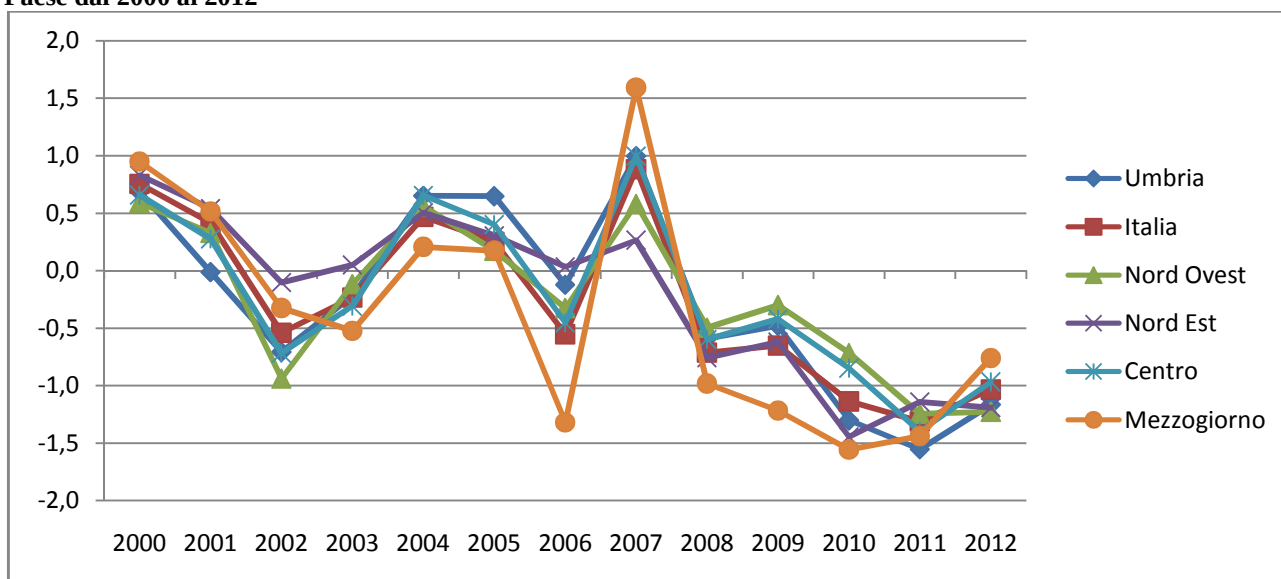
Ciò è dimostrato anche dal calo del tasso di turnover delle imprese, che se da un lato dimostra le difficoltà nella creazione di nuove imprese, dall'altro lato rivela il buon livello di sopravvivenza delle imprese più consolidate. L'Umbria è andata all'allineandosi al profilo del Nord Ovest e in generale del Paese (fig. 13).

Fig. 12. Tasso di iscrizione netto nel registro delle imprese. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le diverse aree geografiche del Paese dal 2000 al 2014



Fonte: Istat-DPS

Fig. 13. Tasso di turnover delle imprese. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le diverse aree geografiche del Paese dal 2000 al 2012

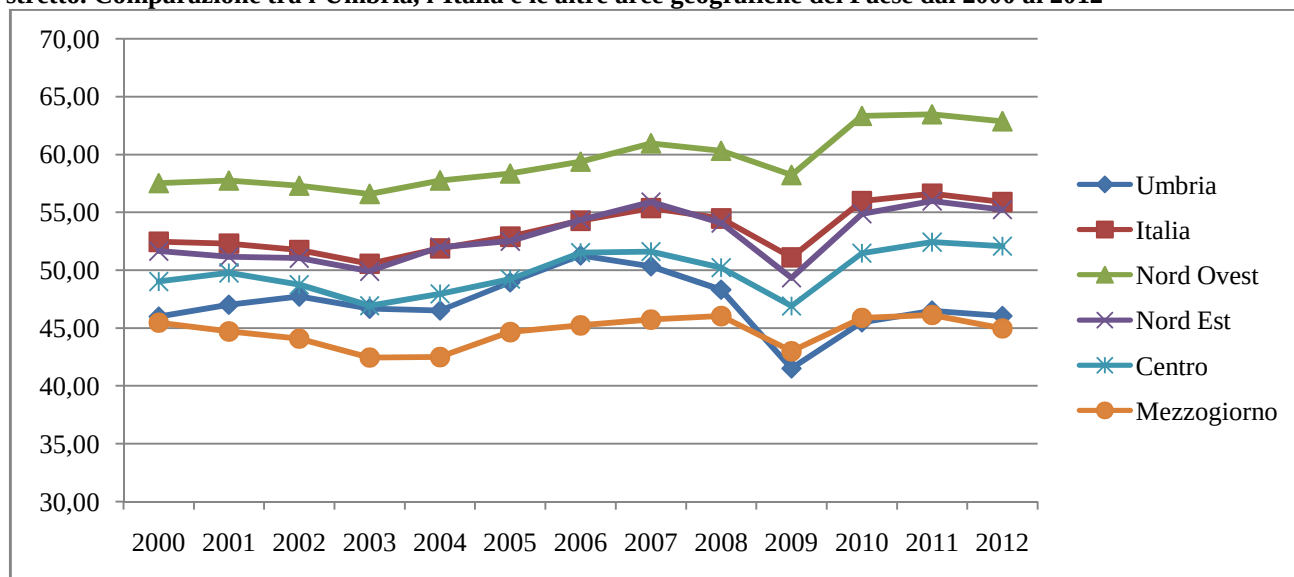


Fonte: Istat-DPS

L'aspetto più interessante è dato dal livello di produttività dell'economia regionale, che come si è visto non è elevato (par. 3) per via della particolare presenza di imprese *labour intensive* e a scarsa capitalizzazione. Si tratta di caratteristiche tipiche dei comparti tradizionali dell'industria e in particolare della manifattura.

La produttività industriale in Umbria è andata riducendosi nell'arco di un decennio per poi riprendere a crescere senza superare i livelli del 2000: si tratta di un fenomeno preoccupante e in controtendenza con la dinamica positiva nazionale (fig. 14). Cresce così il divario tra la nostra regione e il Centro-Nord del Paese.

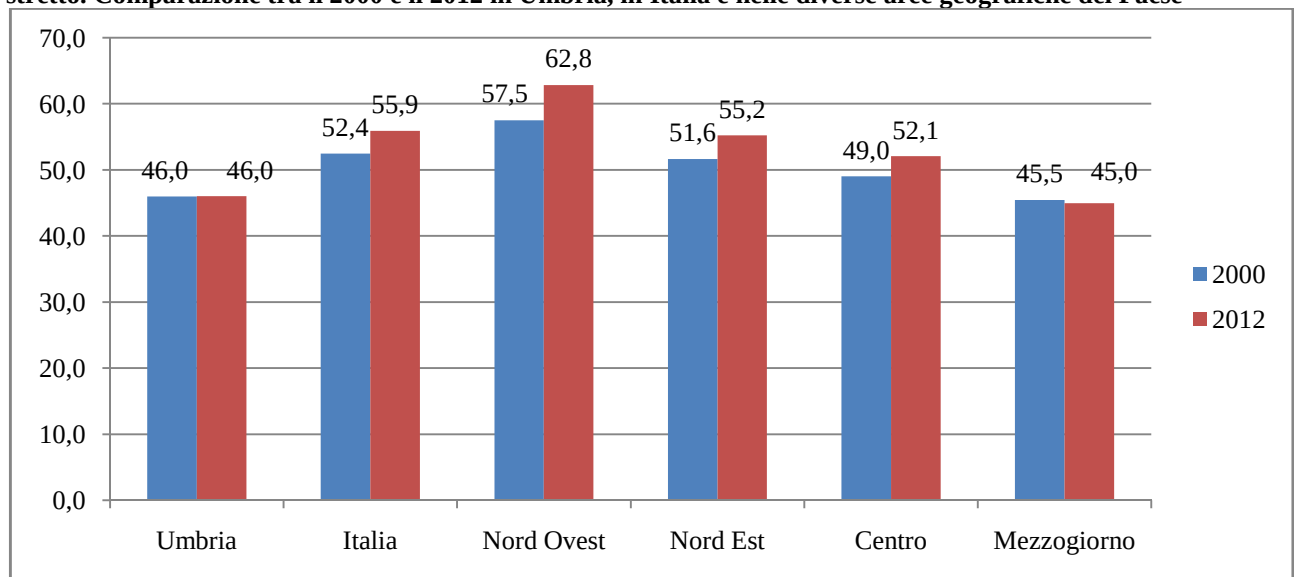
Fig. 14. Produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nell'industria in senso stretto. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2012



Fonte: Istat-DPS

L'andamento della produttività del lavoro è dato dal fatto che la contrazione degli occupati, o più precisamente delle Ula, è stato nel tempo minore della contrazione del valore aggiunto prodotto dall'industria in senso stretto, con un aggancio solo negli ultimi anni. Resta il fatto che dal 2000 al 2012 le Ula sono passate da poco più di 79.000 a 67.100, mentre il valore aggiunto è passato da circa 3.665 milioni di euro a 3.068. In altri termini il valore aggiunto è calato di oltre il 25%. Il sistema industriale umbro oggi ha perso un quarto della capacità produttiva del 2000, stando ai valori concatenati al 2005. La produttività del lavoro industriale nel 2012 è cresciuta rispetto al 2000 in tutte le zone del Paese tranne nel Mezzogiorno dove è rimasto invariato (fig. 15) dopo un andamento ondivago (v. fig. 14).

Fig. 15. La produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nell'industria in senso stretto. Comparazione tra il 2000 e il 2012 in Umbria, in Italia e nelle diverse aree geografiche del Paese

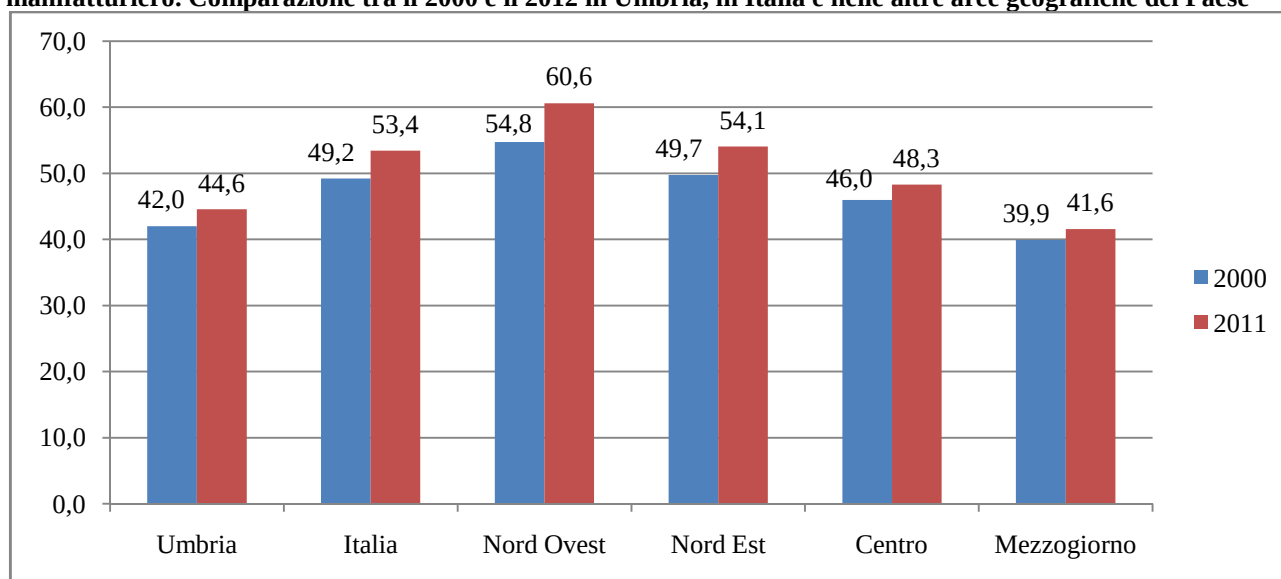


Fonte: Istat-DPS

Più dinamico è stato il comparto manifatturiero: in Umbria vi è stato un incremento di qualche migliaio di euro della produttività del lavoro (fig. 16), ma anche in questo caso va rilevata una

contrazione preoccupante delle Ula: da 74 a 63,9 mila. Praticamente si sono perse 10.000 Ula nella manifattura, un valore che assorbe quasi tutta la perdita dell'industria in senso stretto (-12.000 Ula).

Fig. 16. La produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nel comparto manifatturiero. Comparazione tra il 2000 e il 2012 in Umbria, in Italia e nelle altre aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

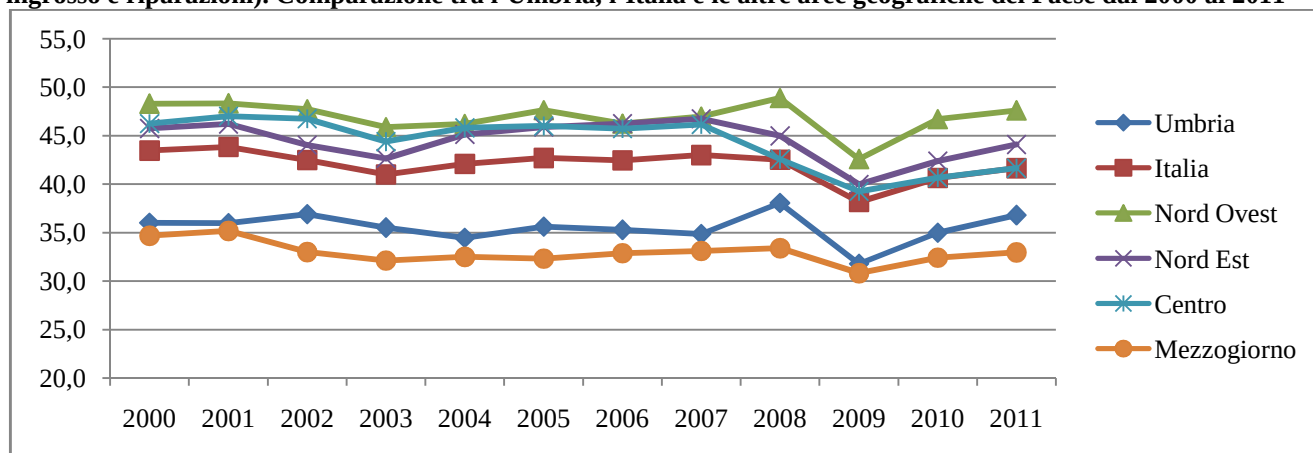
In sintesi, è questo comparto così strategico per la nostra regione a soffrire in maniera particolare. Urge un suo rilancio e l'Approccio LEADER potrebbe concorrere all'innovazione di alcuni segmenti della manifattura grazie ad interventi di maggiore sinergia non solo tra artigianato e agroalimentare, ma anche tra le imprese di questo secondo comparto e l'ideazione di strutture di servizio finalizzate all'incremento del valore aggiunto.

Il valore aggiunto è calato da 3.142 milioni di euro del 2000 a 2.847 nel 2012: quasi 300 milioni di euro, ossia la metà della perdita del comparto industriale in senso stretto.

In ogni caso, la crescita della produttività in Umbria, in un contesto nazionale di riduzione del valore aggiunto e dell'occupazione, è stata inferiore a quella rilevata nel Nord Italia: l'Umbria, però, mostra un incremento superiore non solo al Mezzogiorno ma anche al Centro nel suo complesso.

Diversa è la situazione nel terziario. Come detto anche l'assetto produttivo umbro è andato terziarizzandosi e nonostante la crisi l'occupazione è cresciuta. Tuttavia, bisogna notare che spesso è la crisi nell'industria a far assorbire parte della manodopera eccedente nei servizi meno qualificati e a più bassa remunerazione (Esping-Andersen, 2000; Gallino, 2007). Non si può negare, tuttavia, che la terziarizzazione è accompagnata in parte dall'ammodernamento delle organizzazioni. Ad esempio nel commercio e riparazioni la produttività del lavoro dopo il crollo di inizio crisi è tornata a crescere. In Umbria ha lentamente superato il livello del 2000 a differenza di altre zone del Paese. Nonostante ciò la nostra regione per produttività di questo comparto resta indietro a buona parte del Paese: solo da qualche anno si è leggermente allontanata dalla precaria situazione del Mezzogiorno (fig. 17).

Fig. 17. Produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nel commercio (dettaglio, ingrosso e riparazioni). Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2011



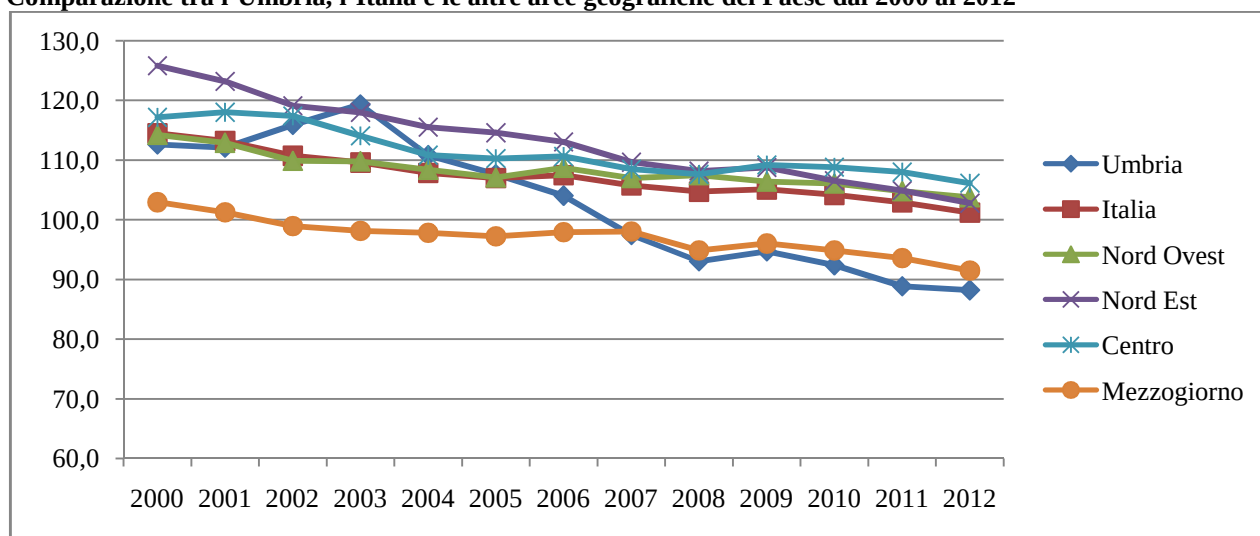
Fonte: Istat-DPS

Come mostrano i dati qui sopra, il terziario ha una produttività inferiore al settore secondario, date le difficoltà di standardizzare i servizi e il largo ricorso a manodopera poco qualificata e strutturalmente non messa in condizione di produrre grandi quantità di *output*. Di questo aspetto bisogna tenere conto quando si ideano interventi di sviluppo locale: la logica della cosiddetta innovazione sociale funziona davvero quando i servizi sono caratterizzati da pratiche nuove capaci di assorbire “lavoro vivo”, qualificato, e capace di avere una buona remunerazione. Questo è il caso del terziario più innovativo, basato su conoscenze medio-alte e predisposto all'innovazione tecnologica. Non a caso la produttività di questo comparto è elevata, superando di gran lunga anche quella industriale. Nel comparto del terziario avanzato, e in particolare di quelli che sono definiti servizi alle imprese, va tenuto conto, però, di una certa eterogeneità delle attività. Finanza e attività immobiliari sono molto più produttive della pubblica amministrazione complessivamente considerata o di altri servizi privati. Il crollo illustrato nella figura 18 è dovuto al fatto che dal 2007 tra i servizi alle imprese sono computati non più solo finanza e attività immobiliari. Pertanto la comparazione va effettuata solo dal 2007 in poi: la contrazione c'è ma è decisamente meno marcata di quanto si può ricavare da una lettura affrettata che parte da prima di quell'anno.

Il problema è che rispetto alla dinamica nazionale, quella umbra è più negativa. L'occupazione dal 2007 al 2012 è cresciuta di poche migliaia di Ula, ma il valore aggiunto continua a scendere.

Evidentemente si genera occupazione per lo più nelle attività meno *knowledge based* tra quelle considerate in questo comparto tendenzialmente basato sul lavoro qualificato; mentre credito e attività immobiliari sono in affanno per via della contrazione particolare dei bilanci familiari nella nostra regione. Si è visto nel paragrafo precedente come l'economia regionale sia molto legata ai consumi interni, accentuando gli effetti del più ampio ciclo economico nazionale (Tondini, 2014).

Fig. 18. Produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nei servizi alle imprese. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2012



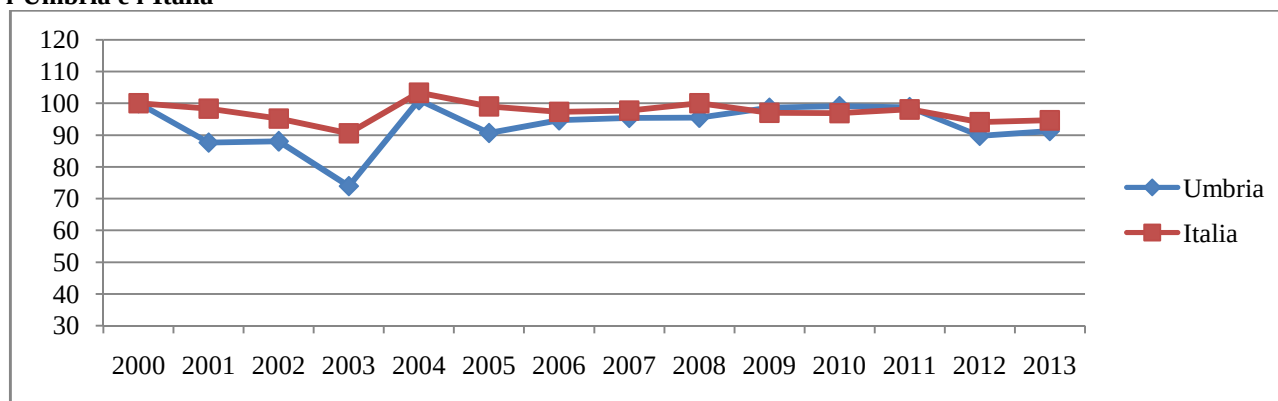
Fonte: Istat-DPS

In un contesto di crisi come quello attuale, e al tempo stesso di crescente importanza dei prodotti di qualità tipici dell'economia della conoscenza (Scott, 2011), il settore agricolo acquista una nuova centralità. Da un lato esso viene considerato meno legato alla logica produttiva tradizionale, dall'altro lato apre la strada a nuovi sentieri di sviluppo per quanto concerne sia l'organizzazione aziendale sia il benessere dei territori (v. PRIMA PARTE).

Bisogna, però, evitare facili entusiasmi come ben sanno gli agricoltori: i produttori primari dediti a coltivazioni e allevamenti sono in grande difficoltà, stritolati dalla speculazione finanziaria e in posizione di debolezza contrattuale nei confronti della grande distribuzione. I margini di profitto sono ristretti. La situazione si aggrava nelle aree più marginali, meno fertili e ostili alle attività umane: si pensi alle zone di montagna.

La figura 19 indica come il valore aggiunto dell'agricoltura nel corso dell'ultimo decennio si sia contratto. L'andamento, dopo il crollo dei primi anni del decennio, è stato ondivago e per un soffio non si è tornati al livello del 2000. Quanto detto vale più per la nostra regione che per l'Italia, data la migliore performance dell'agricoltura settentrionale che è di natura intensiva.

Fig. 19. L'andamento del valore aggiunto in agricoltura dal 2000 (indice base 100) al 2013. Comparazione tra l'Umbria e l'Italia

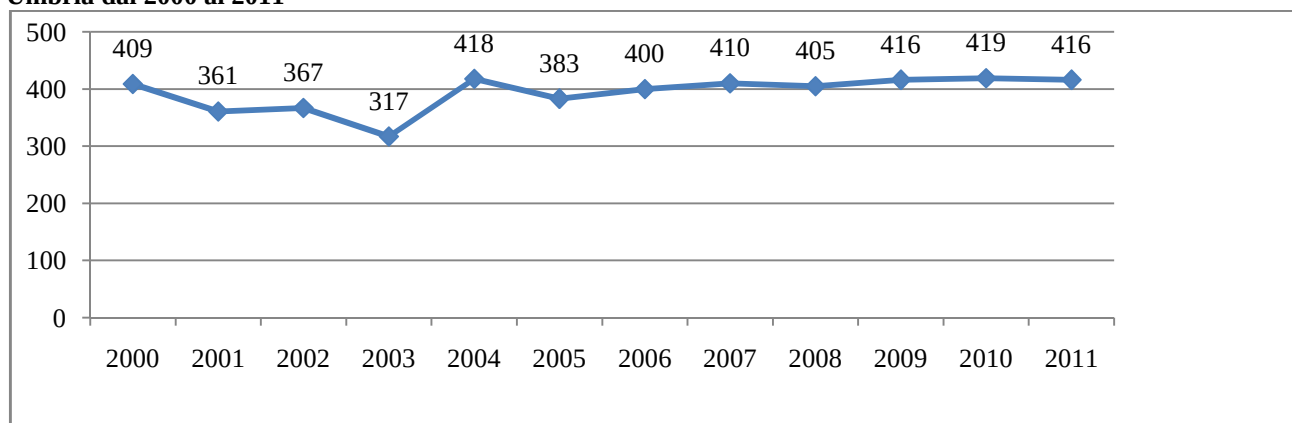


Fonte: Istat-DPS

Tuttavia, se si approfondisce l'analisi si scopre che la situazione dell'agricoltura umbra non è così negativa. La forza del sistema regionale è dato dal ricco patrimonio ambientale e da un'agricoltura estensiva, più lenta ma che garantisce prodotti di qualità come mostra il dato sull'agroalimentare (v. par. 3).

In realtà, se si computano anche caccia e silvicoltura il valore aggiunto del settore primario è leggermente cresciuto, dopo la grande contrazione dei primi anni del decennio considerato. Al 2011 il valore aggiunto continua a superare quello del 2000, nonostante la crisi economica e le enormi difficoltà dei produttori (fig. 20).

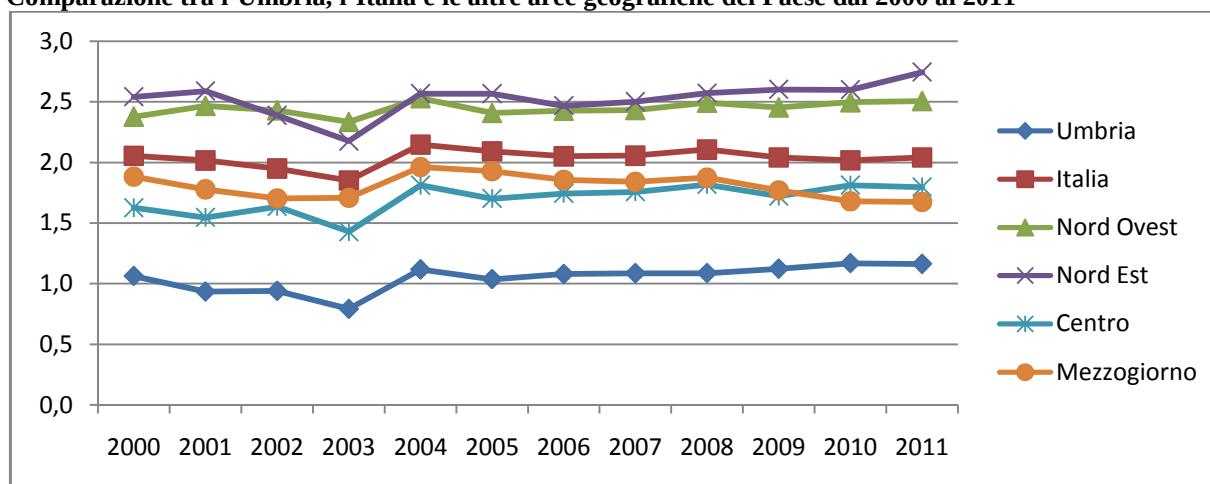
Fig. 20. Valore aggiunto in milioni di euro (valori concatenati al 2005) in agricoltura, caccia e silvicoltura in Umbria dal 2000 al 2011



Fonte: Istat-DPS

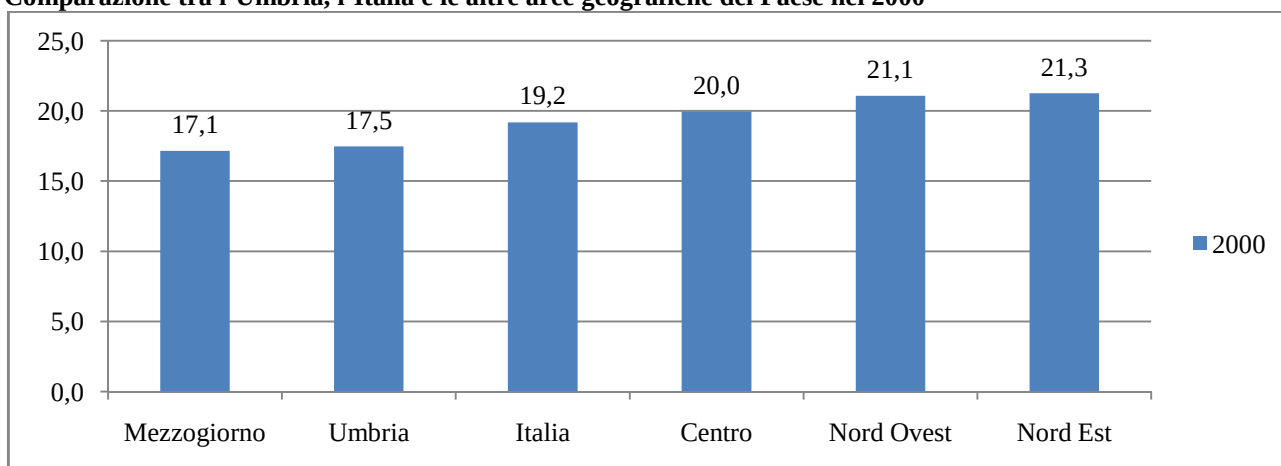
Nonostante la bassa produttività dei terreni, circa un migliaio di euro ad ettaro, un valore inferiore anche al Meridione (fig. 21), il sistema agricolo regionale recupera sul versante della produttività del lavoro superando anche il Nord Italia negli ultimi anni (figg. 22.a e 22.b).

Fig. 21. Produttività dei terreni agricoli per ettaro in migliaia di euro (valori concatenati al 2005). Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2011



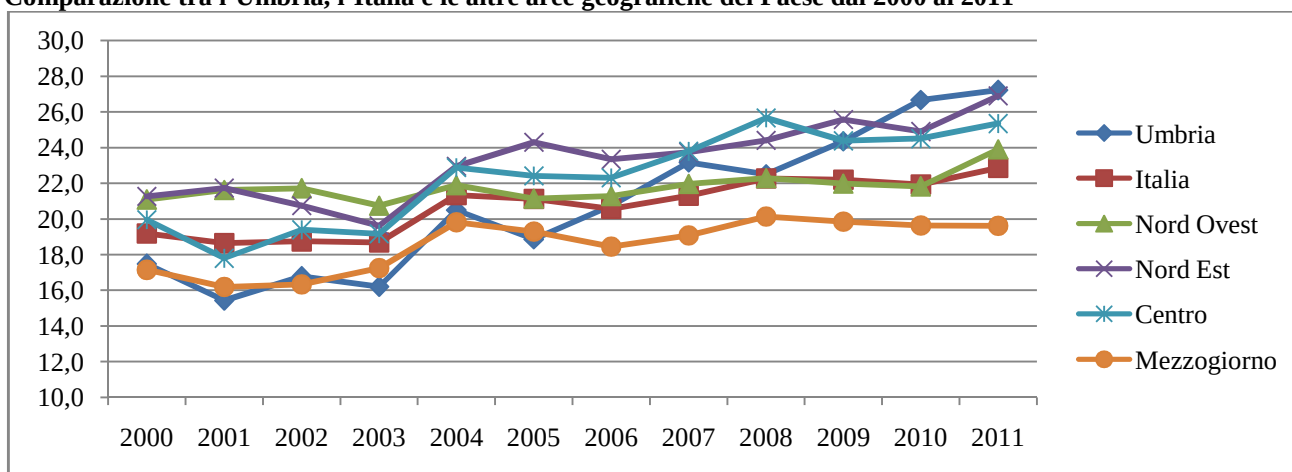
Fonte: Istat-DPS

Fig. 22.a. Produttività del lavoro agricolo (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005). Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese nel 2000



Fonte: Istat-DPS

Fig. 22.b. Produttività del lavoro agricolo (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005). Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2011



Fonte: Istat-DPS

L'Umbria in un decennio ha incremento di ben il 60% la produttività agricola, passando da poco più di 17.000 a ben 27.200 euro per Ula: da una situazione che vedeva la produttività agricola umbra al livello di quella meridionale si è passati a una produttività superiore al Nord Est!

Questo risultato straordinario va esaminato con attenzione e in questo i GAL svolgono un ruolo fondamentale come agenti del cambiamento: essi possono attivare meccanismi di sviluppo agricolo mediante la messa in rete di imprenditori, la costruzione di consorzi, il supporto all'inserimento nei mercati nazionali e internazionale, in modo da far crescere il valore aggiunto e l'occupazione agricola. Si tratta di misure che contrastano le pratiche agricole deleterie. Infatti, l'aumento della produttività si lega a tre fenomeni, non tutti positivi. Da un lato vi è l'elevato ricorso a lunghe giornate di lavoro da parte di una parte dei conduttori, aspetto che rende difficile il ricambio generazionale per via delle cattive qualità della vita in diversi contesti organizzativi. Dall'altro lato vi è il rischio del ricorso a manodopera irregolare, per lo più straniera: si tratta di un fenomeno da contrastare con severità, a maggior ragione in un territorio storicamente dedito all'inclusione e sensibile al tema dell'eguaglianza sociale.

Le Ula sono diminuite da 23.000 a 15.000 dal 2000 al 2011, mentre il valore aggiunto è aumentato leggermente, come visto. I due fenomeni appena indicati potrebbero concorrere, dunque, alla crescita della produttività. Il terzo fenomeno è invece positivo e consiste nell'ammodernamento dell'agricoltura umbra. Nella prima parte di questo lavoro si è evidenziata la sostituzione in termini relativi (peso sulla struttura produttiva agricola) delle medie e medio-piccole imprese rispetto alle

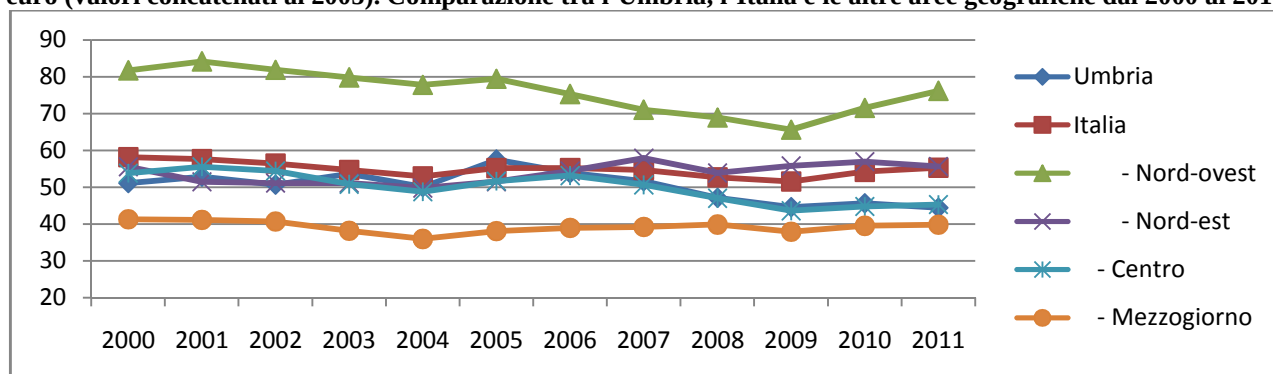
micro imprese, per lo più residenziali o parziali (Musotti, 2012). Si sta facendo riferimento allo sviluppo delle medio-piccole imprese agricole a specializzazione flessibile, caratterizzate da una razionale allocazione dei fattori produttivi sebbene secondo logiche differenti dalle grandi imprese (Henke, Povellato, 2012).

I GAL hanno un ruolo importante nel creare l'organizzazione sociale adatta allo sviluppo delle PMI agricole di questo tipo, oltre che nell'accompagnare quei processi di ricontadinizzazione che innovano ancor più radicalmente le pratiche agricole. La scelta di favorire maggiormente le une o le altre con particolari set di norme valoriali e regole formali (Pichierri, 2011), oltre che con reti sociali, infrastrutture, pratiche e comunità professionali, dipende dal tipo di società locale e dalla capacità di alimentare nel territorio attori, individuali e collettivi, pro-attivi e interessati al bene comune (Bagnasco, 2003).

Questo attori devono saper legare le competenze artigianali sedimentate nei luoghi con le nuove forme di produzione (agricola e non), così come devono saper rafforzare i servizi di base che migliorano la qualità della vita dell'intera comunità e al tempo stesso attraggono imprese pronte ad alimentare l'indotto locale e ad assorbire forza lavoro a buone condizioni.

Un ruolo strategico per rilancio dell'economia e della società locale è data dall'industria alimentare (comprese la produzione di bevande e la lavorazione del tabacco) che assorbe nel 2011 oltre 10.000 Ula, circa 2.000 in più del 2000. Ciò è avvenuto, però, in assenza di un aumento del valore aggiunto che è rimasto grosso modo invariato (circa 450 milioni di euro). La produttività del lavoro del comparto è così calata mentre al Sud e al Nord Est è aumentata (fig. 23).

Fig. 23. Produttività del lavoro (VA/Ula) nell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco in migliaia di euro (valori concatenati al 2005). Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche dal 2000 al 2011



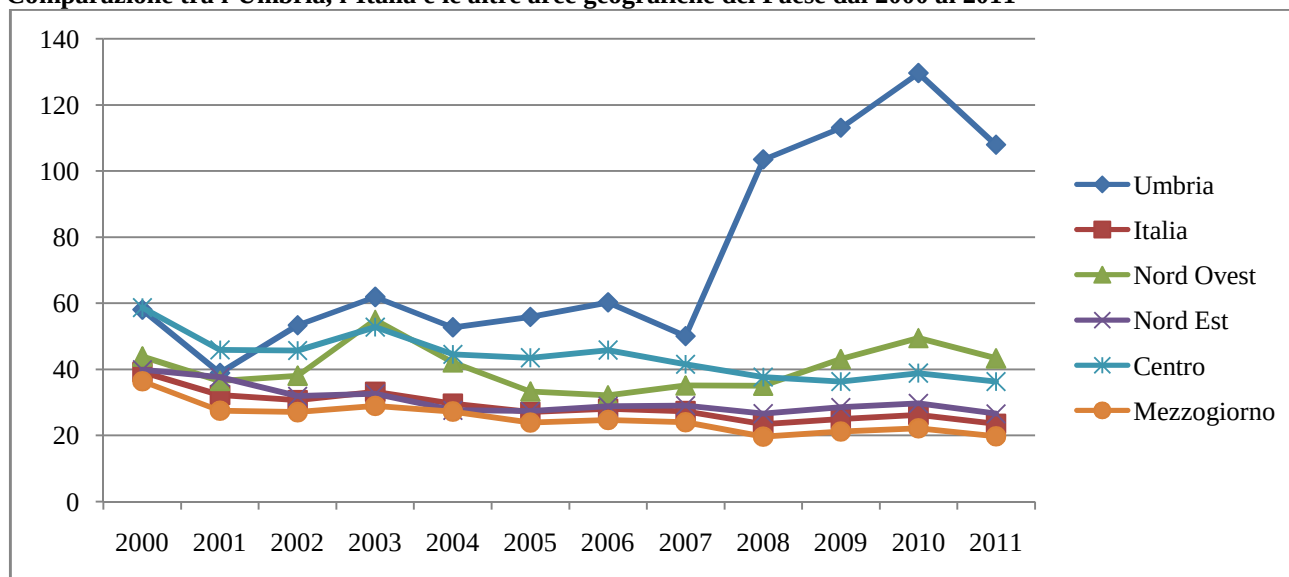
Fonte: Istat-DPS

Mezzogiorno e Nord Est hanno seguito strade diverse per raggiungere questo obiettivo: nel Meridione vi è stata una mera contrazione delle Ula; nel Nord Est queste sono invece aumentate perché vi è stata una razionalizzazione positiva basata sull'innovazione dei processi che hanno portato anche a maggiore occupazione.

Emerge, dunque, il fabbisogno di innovare questo comparto nella nostra regione, magari provando a trovare nuove forme di cooperazione con il settore primario.

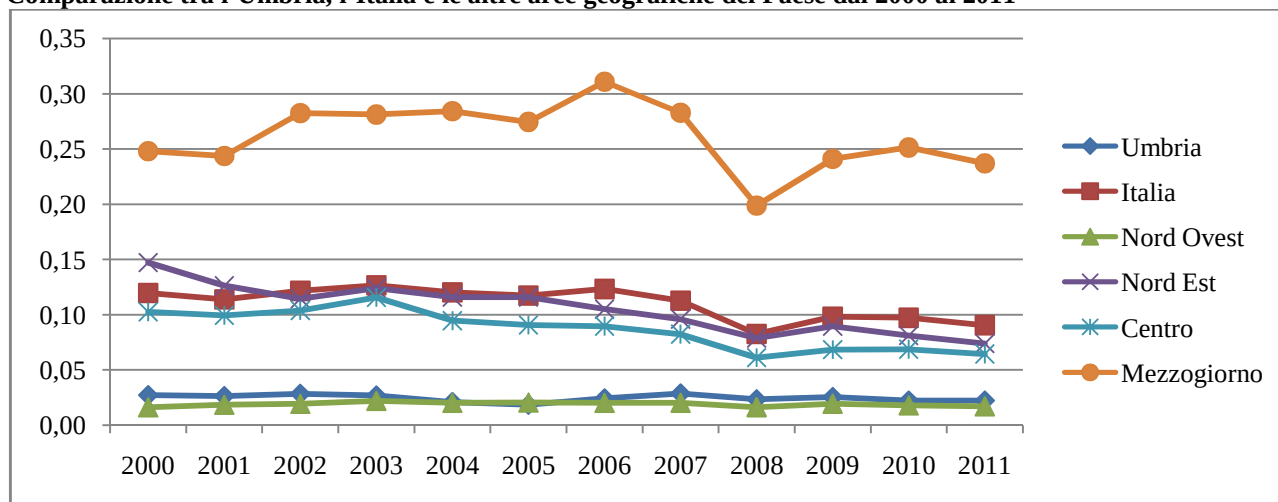
La produttività regionale è aumentata invece nel comparto della pesca in maniera elevata, raggiungendo valori superiori a tutti i comparti qui analizzati: si è sopra i 100.000 euro per Ula (fig. 24), ma ciò dipende dalla sua particolare e ovvia marginalità. Infatti, in Umbria la pesca contribuisce solo allo 0,2% del valore aggiunto complessivo del 2011, ancor meno di quanto rilevato nel 2000 (0,3%), attestandosi ai livelli del Nord Ovest (fig. 25). Il peso della pesca nell'economia italiana si è ridotto dallo 0,12% allo 0,9%, dimezzandosi nel Nord Est (dallo 0,15 allo 0,7) e pressappoco anche nel Centro Italia (dallo 0,10 allo 0,6). Solo nel Mezzogiorno rimane stabile attestandosi su un valore doppio di quello nazionale (0,24% nel 2011, era 0,25% nel 2000).

Fig. 24 Produttività del lavoro (VA/Ula) in migliaia di euro (valori concatenati al 2005) nel comparto della pesca. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2011



Fonte: Istat-DPS

Fig. 25. Contributo percentuale sul valore aggiunto complessivo da parte del comparto della pesca. Comparazione tra l'Umbria, l'Italia e le altre aree geografiche del Paese dal 2000 al 2011



Fonte: Istat-DPS

L'andamento dei diversi settori dell'economia regionale in cui sono in particolare diffuse le PMI evidenzia la necessità di misure di rilancio dell'occupazione tali da contribuire all'aumento della ricchezza prodotta. Questo connubio si ottiene mediante l'attivazione di progetti capaci di creare imprese innovative e di rilanciare quelle presenti. Nel settore agricolo emerge la necessità di lavorare da un lato all'apertura al mercato globale delle imprese più strutturate, grandi e medie e anche di quelle piccole più innovative e capaci di differenziare i prodotti; dall'altro alla creazione di nuove forme di agricoltura, radicate con il tessuto sociale, al fine di rafforzare i prodotti e i servizi da immettere in reti di distribuzione locale. La seconda strategia crea nuova occupazione agricola e contribuisce alla creazione di "comunità rurali intelligenti" (le *smart communities*). Per entrambe le strategie, e tutte le possibili declinazioni in direzione di una loro ibridazione, sono necessarie la trasmissione e la produzione di conoscenza tramite formazione e ricerca.

I segnali di tenuta, ripresa e trasformazione dell'agricoltura umbra sono la cartina di tornasole dei fabbisogni di innovazione, diversificazione, innovazione, promozione, multifunzionalità dell'agricoltura regionale. Vi è comunque la necessità di sviluppare infrastrutture capaci di imprimere un cambiamento favorevole al soddisfacimento dei fabbisogni appena evidenziati che

corrispondono a quelli riportati nella tabella 3.a. della precedente sezione (con l'eccezione del fabbisogno 11 che riguarda il ripristino del potenziale produttivo danneggiato e la prevenzione dei rischi connessi all'attività agricola; v. SECONDA PARTE).

Un'analisi simile a quella appena effettuata va articolata dai GAL a seconda del loro specifico contesto territoriale. È possibile, comunque, già grazie ad alcuni dati del DPS-MISE esaminare alcune macro tendenze dello sviluppo regionale in un'ottica incentrata sulle società locali (Bagnasco, 2012).

A questo scopo sono stati elaborati alcuni indici di diffusione occupazionale della manifattura e dei servizi o di specifici comparti che risultano rilevanti per comprendere le dinamiche di sviluppo endogeno in particolare nelle aree rurali.

Gli indici di diffusione corrispondono al rapporto tra il numero di addetti di un certo comparto ogni 100 abitanti. La banca dati del DPS-MISE permette, però, di considerare solo i comuni in cui gli addetti di un comparto siano almeno 150. Ciò non costituisce un grosso problema perché la presenza di un numero inferiore di addetti è già di per sé indicatore della scarsa diffusione di un comparto, anche nei comuni piccoli. In quelli costituiti da poche centinaia di residenti (caso non così raro nella nostra regione) è ragionevole pensare che l'economia sia o strettamente rurale o comunque dipendente in misura maggiore che altrove dai comuni contigui.

Dal punto di vista occupazionale nel 1971 manifattura e servizi erano diffusi in maniera simile: mediamente nei comuni umbri vi erano 5,4 addetti ogni 100 abitanti nella manifattura e altrettanti nei servizi. Tuttavia, la diffusione degli addetti era meno eterogenea nei territori: l'oscillazione media tra i comuni (scarto tipo) era di 2 addetti ogni 100 abitanti. Si tratta di un valore non così basso, ma pari alla metà dell'analogo valore della manifattura (tab. 24).

Tab. 24. Dati di sintesi sui comuni umbri per diffusione di addetti nella manifattura e nei servizi nel 1971

Indice di diffusione occupazionale	N. comuni	Minimo	Massimo	Media	Scarto Tipo
Manifattura	91	0	32	5,4	4,6
Servizi	91	2,9	14,2	5,4	2

Note: Non sono riportati i dati di Avigliano Umbro

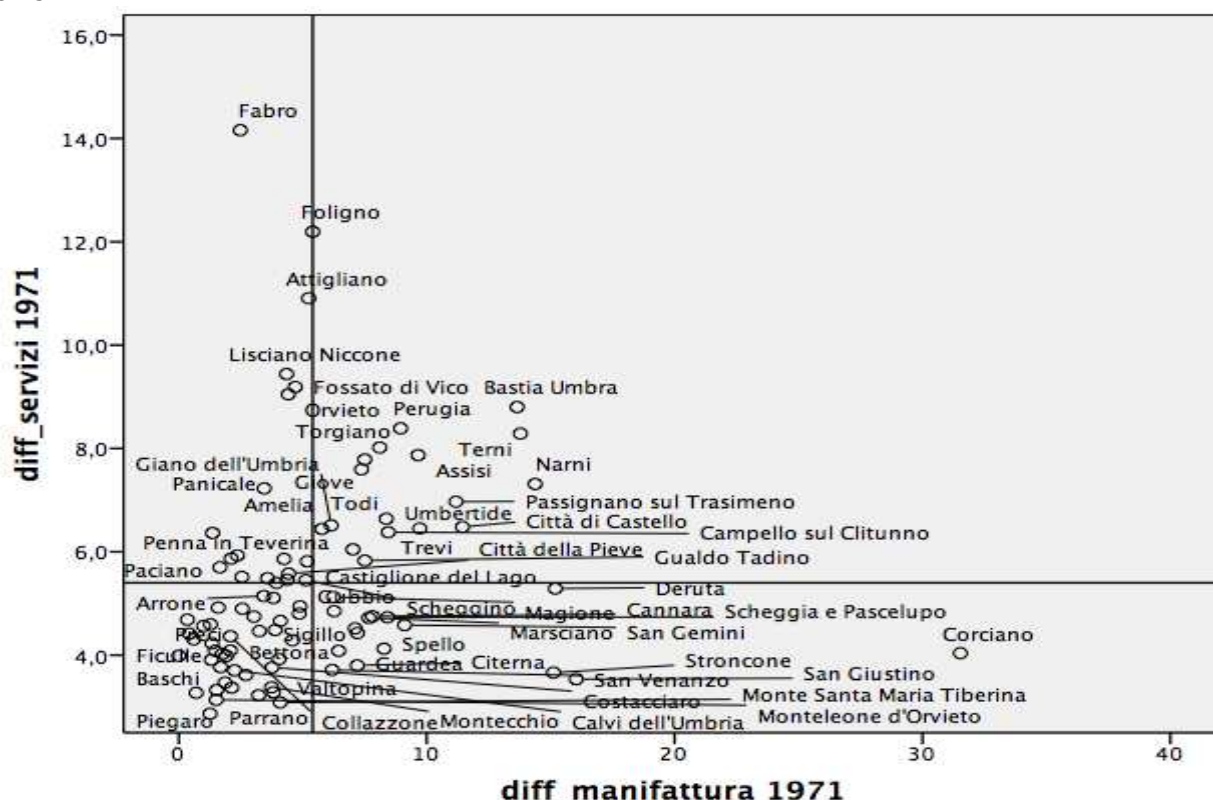
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

Nella figura 26 è illustrata la collocazione dei comuni umbri rispetto ai due indici. Nel primo quadrante (in alto a destra) si posizionano comuni come Perugia, Terni, Bastia Umbra, Città di Castello, Passignano sul Trasimeno e altri ancora in cui servizi e manifattura erano più diffusi.

Si tratta dei comuni che risultavano oltre 40 anni fa i più sviluppati. I comuni posti nel secondo quadrante (in alto a sinistra) erano invece caratterizzati da una diffusione degli addetti nei servizi superiore alla media dei comuni umbri, mentre poco diffusa era l'occupazione di stampo manifatturiera: tra questi comuni troviamo Fabbro, Penna in Teverina, Panicale, Paciano, Orvieto. Nel terzo quadrante (in basso a sinistra) si collocano i comuni in cui entrambi i comparti sono poco sviluppati: Arrone, Ficulle, Parrano, Poegaro, Baschi rientrano tra questi.

Infine, nel quarto quadrante (in basso a destra) vi sono comuni caratterizzati da una buona se non alta vocazione manifatturiera mentre l'occupazione nei servizi è meno sviluppata: Corciano è il comune che rappresenta il caso esemplare dei territori con questo assetto socioeconomico. San Gemini, San Giustino, Cannara, Citeria sono alcuni dei comuni di questo quarto gruppo.

Fig. 26. Collocazione dei comuni umbri per indici di diffusione occupazionale nella manifattura e nei servizi nel 1971



Note: non sono riportati i dati di Avigliano Umbro

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

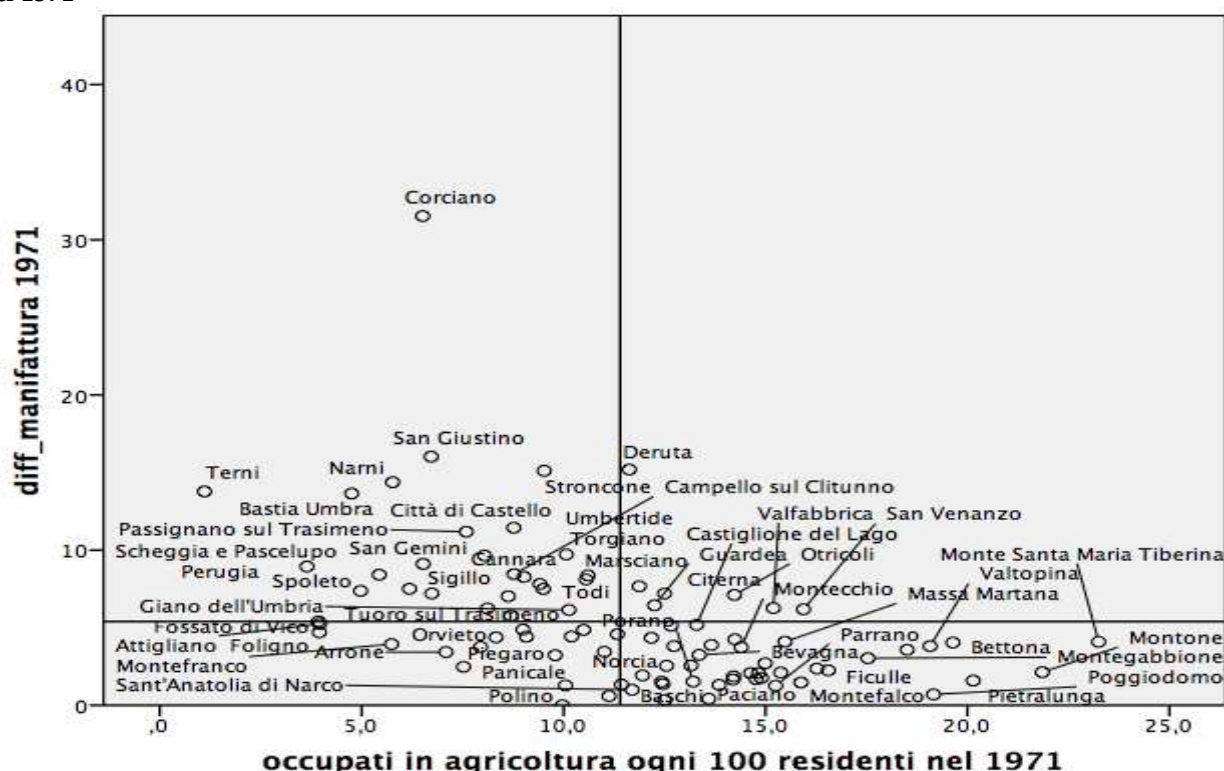
Per avere un quadro meno vago dell'articolazione territoriale dell'economia umbra nel 1971 è bene considerare anche l'indice di diffusione in agricoltura: nell'anno considerato si registravano ben 11,4 addetti in agricoltura ogni 100 abitanti, ossia un valore superiore al doppio di quanto rilevato nella manifattura e nei servizi.

Il decollo industriale dell'Umbria avveniva proprio in quegli anni ed era concentrato in alcune aree: dorsale appenninica e zona centrale della regione, oltre all'area ternana caratterizzata dalla grande industria già dalla fine dell'Ottocento.

Mediamente la differenza tra i comuni (scarto tipo) era di 4,3 addetti: un valore pari solo a un terzo della media (11,4). In altri termini l'agricoltura era il settore più omogeneamente diffuso in regione. Grazie alla figura 27 – e mediante il supporto della figura 26 – è possibile pensare idealmente a 4 tipi di società locali differenti almeno per quanto concerne il generale assetto economico.

Nel primo quadrante della figura 27 (in alto a destra) troviamo i comuni con un'economia fondata sul connubio agricoltura-manifattura: comuni come Castiglione del Lago o San Venanzo si caratterizzano per questo assetto. Per questi e gli altri comuni posti nel primo quadrante si può parlare di società locali ad economia rurale-manifatturiera. Tale assetto comporta, come tutti gli altri, un certo tipo di formazione sociale (Bottazzi, 2009) dal quale dipendono le dinamiche di sviluppo (Maddaloni, Parziale, 2013). Infatti, ben altro tipo di società locali sono quelle poste nel secondo quadrante (in alto a sinistra): si tratta di realtà manifatturiere e urbane, dove è immaginabile pensare che siano sviluppate attività industriali di altro tipo. Corciano, Perugia, Bastia Umbra, Terni sono casi esemplari. Nel terzo quadrante (in basso a sinistra) troviamo centri né vocati in particolare all'agricoltura né alla manifattura, ma più legati ai servizi (commercio, turismo, settore pubblico, etc.): Orvieto e Piegara sono alcuni dei comuni che nel 1971 si ponevano come società locali terziarie. I comuni più agricoli e rurali sono nel quarto quadrante (in basso a destra): Baschi, Ficulles, Bettona, Poggiodomo e altri ancora (fig. 27).

Fig. 27. Collocazione dei comuni umbri per indici di diffusione occupazionale di agricoltura e manifattura nel 1971



Note: non sono riportati i dati di Avigliano Umbro

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

È interessante incrociare la tipologia ideata in precedenza per classificare i comuni sulla base del loro mutamento socio demografico con i due indici di diffusione appena esaminati.

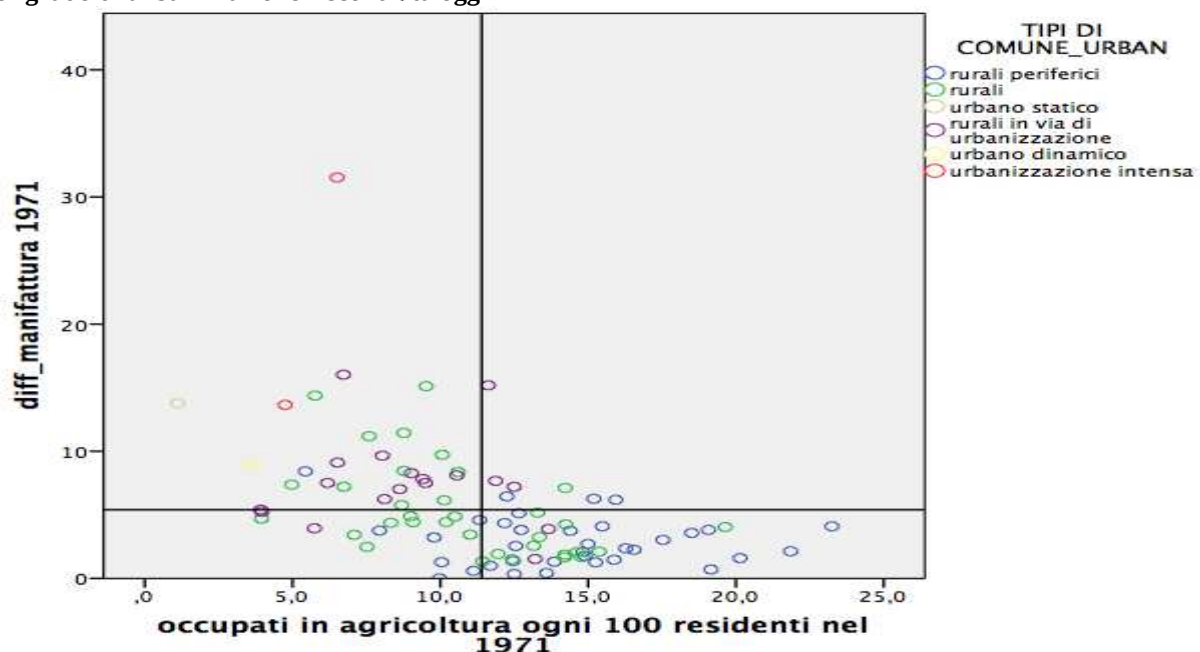
Infatti, questo tipo di analisi porta a evidenziare come i comuni rurali periferici (v. par. 2) e in parte quelli rurali di oggi erano i più agricoli quarant'anni fa: solo alcuni comuni ad economia fortemente rurale nel 1971 hanno intrapreso in maniera significativa il sentiero dell'urbanizzazione (fig. 28).

In sintesi, sembra particolarmente forte il cosiddetto fenomeno di *path dependency* (Lanzalaco, 1995): le istituzioni, compresi gli schemi cognitivi e saperi taciti degli attori, incidono sui sentieri dello sviluppo rendendo difficile che si producano cambiamenti radicali.

Al contrario, come si può notare dal secondo quadrante (in alto a sinistra) i comuni manifatturieri urbani nel 1971 hanno intrapreso diverse dinamiche di sviluppo, se è vero che alcuni risultano oggi ancora rurali, altri rurali in via di urbanizzazione e altri ancora caratterizzati da un'urbanizzazione più intensa.

Le dinamiche del cambiamento sono dipese dalla struttura di classe di ogni società, dal tipo di imprese ivi presenti, dalle istituzioni locali. Dunque, va indagata l'organizzazione sociale dal suo interno in modo da comprendere quali sono stati gli attori che hanno favorito o al contrario inibito la trasformazione dell'assetto socioeconomico dando vita a una certa forma di sviluppo. I GAL hanno il compito importante di condurre ricerche storico-sociali, sociologiche ed economiche sulle dinamiche di sviluppo endogeno anche per comprendere meglio lo stato attuale del loro territorio e selezionare gli attori con i quali interloquire con più forza perché più interessati all'innovazione.

Fig. 28. Collocazione dei comuni per indici di diffusione occupazionale in agricoltura e in manifattura nel 1971 e per grado di urbanizzazione riscontrata oggi



Note: non sono riportati i dati di Avigliano Umbro

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Demoistat

La banca dati DPS-MISE non permette di costruire indici di diffusione aggiornati al contesto attuale. Come *proxy* si possono utilizzare solo due variabili: la percentuale di addetti nella manifattura e l'analogo valore per il turismo. La comparazione col passato in termini quantitativi non è possibile perché si considera il peso relativo dei due comparti non rispetto alla popolazione ma rispetto al complesso di addetti.

Nel 2009 (ultimo dato disponibile) il 27,8% degli addetti nei comuni con più di 150 addetti lavora nella manifattura, il 9,5% nel turismo, comparto in espansione.

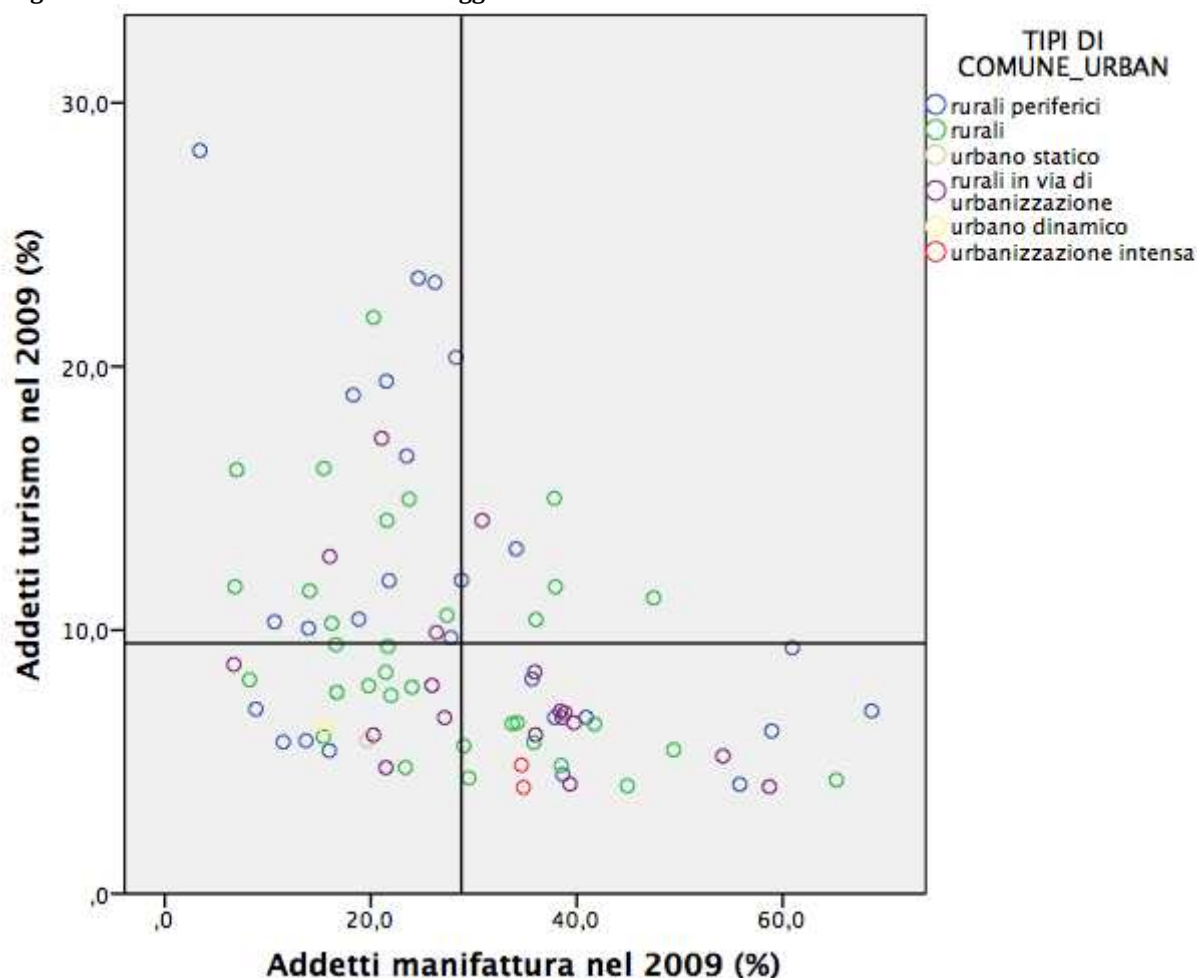
Tab. 25. Dati di sintesi sui comuni umbri per percentuale di addetti nella manifattura e nel turismo nel 2009

Indici di diffusione occupazionale	N. comuni	Minimo	Massimo	Media	Scarto Tipo
Manifattura	82	3,4	68,6	28,7	14,3
Turismo	82	4	28,2	9,5	5,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

Il livello di eterogeneità territoriale dei due comparti è simile (lo scarto tipo è all'incirca la metà del valore medio), ma le differenze tra minimo e massimo sono molto più alte per la manifattura. Ciò è dovuto alla particolare concentrazione della manifattura in alcune zone come, ad esempio, quelle di Corciano e Bastia Umbra dove oggi, però, l'industria è accompagnata dallo sviluppo dei servizi, come mostra la figura 29 (i due casi in rosso corrispondono ai suddetti comuni).

Fig. 29. Collocazione dei comuni per percentuale di addetti in manifattura e nel turismo nel 2009 e per grado di urbanizzazione riscontrata oggi



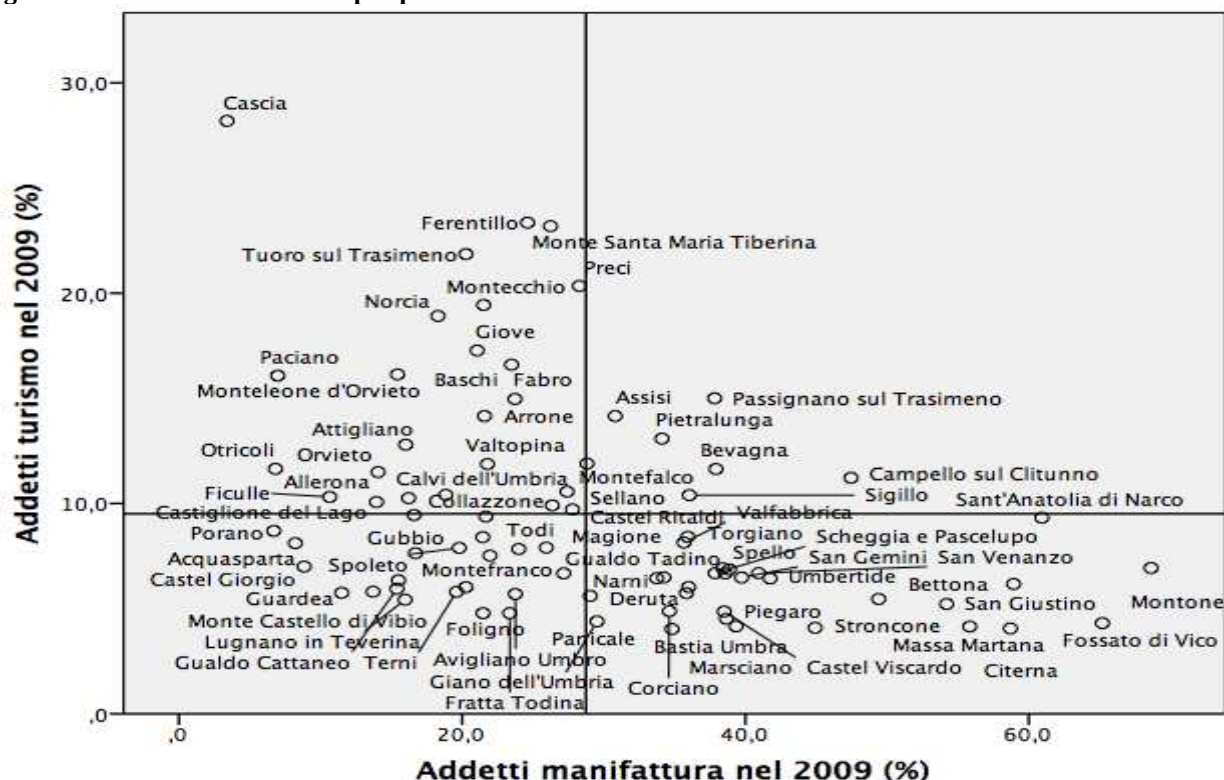
Note: in rosso i comuni di Corciano e Bastia Umbra
Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

I comuni del I quadrante (in alto a destra) si caratterizzano per un assetto produttivo in cui è relativamente più sviluppata della media sia la manifattura sia il turismo: si tratta di comuni come, ad esempio, Assisi in cui il comparto turistico è il principale attrattore o comunque pesa in maniera particolare correlandosi, però, con la buona presenza della manifattura. In questo quadrante le vie dello sviluppo sono state differenti, ma comunque manifattura e turismo sono risultate centrali.

Nel II quadrante (in alto a sinistra) invece il turismo fa da catalizzatore (Cascia su tutti), mentre la manifattura è poco sviluppata: vi rientrano diversi comuni, in particolare quelli occidentali del Trasimeno-Orvietano, ma anche alcuni del Valnerina (es. Norcia). Nel III quadrante si pongono comuni in cui è sviluppato un terziario differente da quello turistico (es. Foligno, Todi): l'economia di servizi si può intrecciare con quella più rurale a seconda del contesto esaminato.

Nel IV quadrante vi sono i comuni manifatturieri: da una parte quelli più basati sulla manifattura anche industriale e radicata in un tessuto urbano (es. Corciano, Bastia Umbra, etc.), dall'altra comuni in cui la manifattura è ancora più sviluppata ma si radica in un contesto rurale che dà vita all'interessante tipo di società "manifatturiera-rurale" (fig. 30).

Fig. 30. Collocazione dei comuni per percentuale di addetti in manifattura e nel turismo nel 2009



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE

È evidente, dunque, il profondo mutamento socioeconomico della nostra regione: l'Umbria è divenuta col tempo più industrializzata, ma poi la stessa industria si è trasformata integrandosi in vari modi col terziario. Il comparto più interessante è quello manifatturiero perché, a seconda delle specializzazioni e del tipo di assetto precedente, esso si è combinato col turismo, con altri servizi oppure con l'agricoltura. Ma anche i contesti più rurali hanno provato in diversi casi a rinnovarsi, puntando a terziarizzazioni vincenti o perdenti (a seconda della capacità di coordinare e integrare settore secondario e settore terziario e del tipo di occupazione prodotta), oppure alla coniugazione con la manifattura.

Nonostante le poche variabili a disposizione, è possibile comunque affinare l'analisi e ottenere un quadro più chiaro dei processi socioeconomici in atto secondo la prospettiva territoriale qui adottata.

A questo scopo è stata condotta una *cluster analysis* non gerarchica col metodo delle k-medie (Di Franco, 2003) grazie alla quale i comuni sono stati classificati in 5 gruppi.

I criteri di classificazione sono dati dall'impiego congiunto di 5 variabili, quali: la percentuale di addetti nella manifattura nel 2009; la percentuale di addetti nel turismo nel 2009; la superficie agricola utilizzata (SAU) per abitante nel 2011; la percentuale di popolazione anziana (65 anni e più) nel 2014 e la percentuale di stranieri nel 2011. Dunque, l'ambito spazio temporale è l'Umbria tra il 2009 e il 2014, mentre l'unità di analisi è il comune.

Le prime due variabili (fonte: Istat, Asia) danno informazioni sul complessivo assetto economico; la terza indica il grado di diffusione dell'agricoltura rispetto alla dimensione demografica; le ultime due variabili considerano la composizione della popolazione, e in particolare il peso esercitato dagli anziani e allo stesso tempo dagli stranieri. A seconda delle diverse combinazioni delle 5 variabili si riesce a comprendere il profilo generale dei comuni per aree omogenee in termini di sviluppo complessivo.

Si tratta di una prima analisi che potranno i GAL sviluppare nella loro azione di progettazione. La tabella 26 illustra il profilo medio dei 5 tipi di società locali individuati.

Un primo tipo è formato da società terziarizzate e da quelle terziarizzate rurali, laddove il comparto turistico assume una certa importanza, mentre sono disponibili “solo” 0,68 ettari di SAU per abitante (tab. 26): è tendenzialmente più diffusa la piccolissima azienda agricola (tab. 27).

L'agricoltura è ancora importante in questo tipo di società locale, tuttavia i servizi sembrano particolarmente espansi, sebbene siano in prevalenza di tipo tradizionale almeno nei centri più piccoli, mentre in città come Perugia si concentrano le attività più innovative (professionali, immobiliari, servizi alle imprese, etc.).

Le società terziarizzate, oltre al capoluogo regionale, risultano essere piccoli centri in cui la dimensione rurale è di gran lunga più marcata, ma tuttavia il terziario, per lo più povero (servizi al consumatore, piccolo commercio) e tradizionale connota in maniera particolare l'assetto socioeconomico. I comuni sono: Acquasparta, Allerona, Alviano, Castel Giorgio, Castiglione del Lago, Collazzone, Ficulle, Gualdo Cattaneo, Guardia, Lugnano in Teverina, Monte Castello di Vibio, Orvieto, Otricoli, Paciano, Calvi dell'Umbria, Attigliano, Porano e Perugia.

Si tratta di centri in cui oltre un quarto della popolazione ha almeno 65 anni e la percentuale di stranieri è molto variabile, mediamente sotto il 10% nel 2011 (ma a Perugia è l'11,4% ed è di qualche punto percentuale superiore al capoluogo in piccoli centri come Acquasparta, Attigliano o nella più grande Castiglione del Lago).

Il secondo tipo di società locale è quella manifatturiera rurale, caratterizzata mediamente dal 59% di addetti nella manifattura ossia un valore 10 volte superiore a quello mediamente rilevato tra i comuni umbri (gli 82 classificabili, perché 10 hanno un numero di addetti nei comparti considerati inferiore a 150), mentre vi è tendenzialmente una maggiore presenza di aziende agricole piccole, anche se l'incidenza di quelle medio-piccole (tra i 10 e i 19,9 ettari) e le medie (20-49,9 ettari) è superiore alla media: i tre decimi delle aziende hanno tra i 10 ed i 49,9 ettari, mentre ogni abitante dispone di 0,8 ettari di SAU.

In una regione rurale come la nostra anche laddove la manifattura è particolarmente sviluppata la campagna non arretra ma si riorganizza; e questo avviene con particolari forme in questo tipo di società locale: la manifattura si radica nella campagna. Questo tipo di società è meno dedita al turismo, ma attrae più stranieri (tranne 2 comuni) per via della opportunità di lavoro nel settore primario e terziario, mentre la popolazione è relativamente meno anziana. I comuni con questo profilo risultano essere: Fossato di Vico, Massa Martana, Montone, Nocera Umbra, Sant'Anatolia di Narco, Bettona, Citeria, San Giustino.

Il terzo di comuni sono società locali rurali e turistiche perché hanno mediamente ben 1,31 ettari di SAU per abitante, circa il 27% di popolazione anziana, solo un quinto di addetti nella manifattura mentre un altro quinto è dedito al turismo. Sono comuni che stanno riconvertendo la loro ruralità in maniera innovativa: Baschi, Ferentillo, Monte Santa Maria Tiberina, Montecchio, Norcia, Preci, Tuoro sul Trasimeno, Giove, Cascia, Monteleone d'Orvieto. Nonostante le loro differenze essi si muovono in questa direzione. Vi è una particolare incidenza delle aziende agricole medie di 20-49,9 ettari a dimostrazione di come l'agricoltura rivesta una certa importanza.

La percentuale di stranieri è mediamente più bassa del profilo tipico dei comuni umbri. Su questo aspetto è simile la situazione nei comuni del quarto gruppo, che rivelano una società incentrata sulla manifattura: quasi i 4 decimi degli addetti lavorano in questo comparto, la popolazione anziana è meno presente, la SAU per abitante è solo di 0,54 ettari, infatti la distribuzione delle aziende agricole è in linea col profilo medio. I comuni del quarto gruppo sono: Bevagna, Campello sul Clitunno, Montecastrilli, Passignano sul Trasimeno, Piegara, Pietralunga, San Venanzo, Scheggia e Pascelupo, Sigillo, Stroncone, Umbertide, Valfabbrica, Bastia Umbra, Cannara, Castel Viscardo, Città di Castello, Deruta, Marsciano, Narni, San Gemini, Spello, Torgiano, Trevi, Corciano.

Rispetto alla classificazione fatta solo in base agli addetti nella manifattura e nel turismo qualcosa, dunque, cambia. I GAL dovranno specificare meglio l'appartenenza dei singoli comuni alle diverse aree proponendo una classificazione appropriata ai loro obiettivi di sviluppo e allo specifico territorio.

Infine il quinto gruppo si caratterizza per un'economia in linea col profilo medio umbro, l'agricoltura è meno diffusa in quanto mediamente vi sono solo 0,54 ettari di SAU per abitante.

Le aziende agricole sono prevalentemente piccole (il 76,6% non raggiunge i 10 ettari). I comuni di questo tipo sono: Amelia, Arrone, Avigliano Umbro, Cerreto di Spoleto, Città della Pieve, Fabriano, Gubbio, Montefalco, Sellano, Todi, Valtopina, Assisi, Castel Ritaldi, Foligno, Fratta Todina, Gualdo Tadino

Magione, Panicale, Giano dell'Umbria, Montefranco, Spoleto, Terni.

Centri come Assisi si caratterizzano per l'alta vocazione anche del turismo, tuttavia – come detto in precedenza – anche la manifattura è presente in proporzioni non irrilevanti. Più in generale si può parlare di comuni manifatturieri-terziarizzati perché pur non essendo particolarmente alta l'incidenza degli addetti in questi comparti comunque il peso della manifattura è superiore alle società terziarizzate e a quelle rurali-turistiche, mentre il settore dei servizi, almeno del turismo, è leggermente più presente – dal punto di vista occupazionale – delle società manifatturiere (rurali e non rurali).

In sintesi, mentre il primo gruppo (società terziarizzate e società terziarizzate rurali) è costituito da comuni che sono o a forte urbanizzazione e terziarizzate – è il caso di Perugia – o piccoli centri basati sul connubio agricoltura-servizi; quelle del quinto gruppo mostrano un più equilibrato rapporto tra i comparti e in particolare si caratterizzano per la diffusione di manifattura e servizi, un po' meno dell'agricoltura. Per presenza di stranieri primo e quinto gruppo non differiscono in maniera particolare: in esse tendenzialmente la popolazione straniera è più presente di quanto rilevato nelle realtà rurali-turistiche e in quelle manifatturiere.

Il secondo e terzo gruppo rappresentano le società più rurali, ma il secondo radica la manifattura nelle campagne, mentre il terzo riconverte parte della ruralità nel turismo.

Il quarto gruppo è prevalentemente manifatturiero, ricoprendo meno spazio tanto l'agricoltura quanto il turismo.

Tab. 26. Tipi di società locali: risultati della cluster analysis non gerarchica con metodo k-medie

Tipi di società locali	Addetti manifattura nel 2009 (%)	Addetti turismo 2009 (%)	SAU (2010) per AB. (2011)	%. popolazione 65 anni in su 2014	% stranieri 2011
Terziarizzata o terziarizzata rurale	12,9	9,1	0,68	26,0	9,3
manifatturiera rurale	59,0	5,7	0,82	24,1	10,0
rurale turistica	20,3	20,5	1,31	26,7	8,5
manifatturiera	38,0	7,3	0,54	24,3	8,5
terziarizzata manifatturiera	24,4	8,6	0,66	25,4	9,8
profilo medio comuni umbri	28,7	9,5	0,73	25,2	9,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Tab. 27. Tipi di società locali per distribuzione percentuale delle aziende agricole per dimensione in ettari

Tipi di società locali	inf. 10 ettari	10-19,9 ettari	20-49,9 ettari	dai 50 ettari in su
terziarizzata o terziarizzata rurale	74,7	10,6	11,0	3,7
manifatturiera rurale	65,8	11,6	19,8	2,8
rurale turistica	60,7	9,4	27,2	2,8
manifatturiera	70,9	10,4	15,5	3,2
terziarizzata manifatturiera	76,6	10,9	9,8	2,7
profilo medio dei comuni umbri	71,4	10,6	14,9	3,1

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

I 10 comuni non classificati, per ridotta presenza degli addetti nei due comparti esaminati, sono i seguenti: Costacciaro, Lisciano Niccone, Montegabbione, Monteleone di Spoleto, Parrano, Penna in Teverina, Poggiodomo, Polino, Scheggino, Vallo di Nera. Sono tutti comuni di ridotta dimensione: solo in pochi casi superano il migliaio di abitanti. Quasi tutti hanno un'elevata superficie di SAU: più di un ettaro per abitante (eccezione è data da Polino, Montegabbione e Penna

in Teverina), l'incidenza della popolazione anziana varia dal 24% (Monteleone di Spoleto) al 56% (Poggiodomo). L'incidenza degli stranieri è molto variabile.

Si tratta, in conclusione, di realtà quasi tutte a forte connotazione rurale.

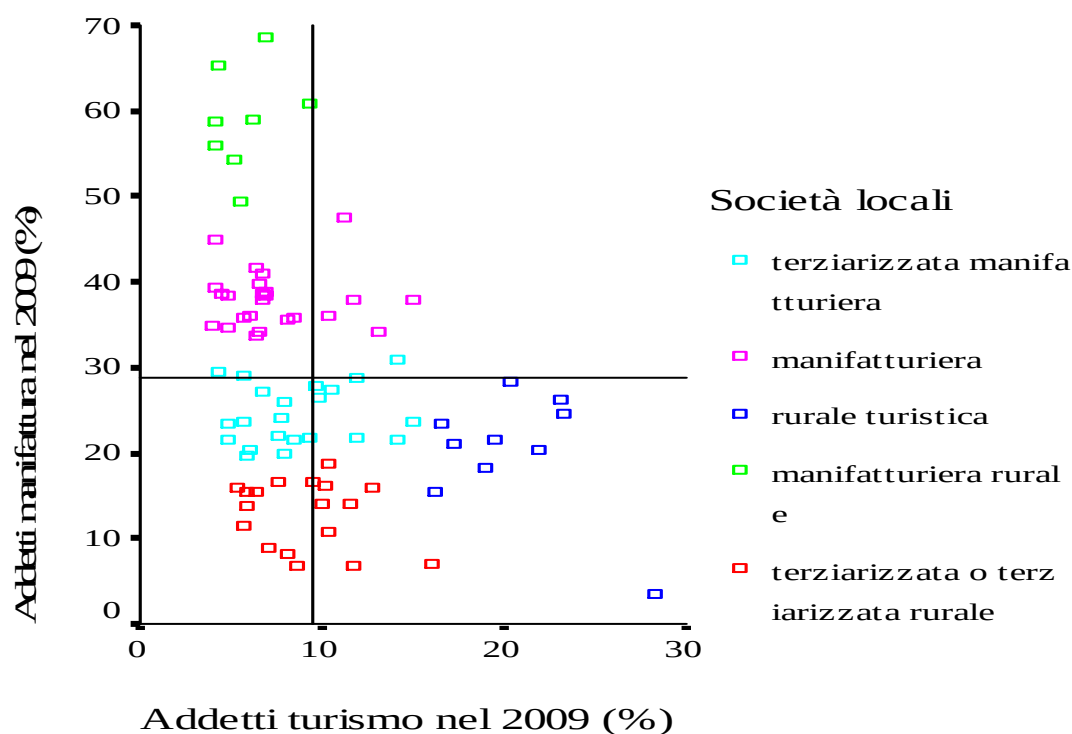
La figura 31 rivela come le diverse società locali abbiano una collocazione precisa (con un solo *outliers*) rispetto alla diffusione occupazionale di manifattura e turismo, due comparti interessanti per l'attivazione dello sviluppo rurale su scala locale.

In basso vi sono le società terziarizzate o a terziarizzazione rurale, distinte per vocazione turistica, ma caratterizzate da un peso relativamente basso della manifattura.

Salendo nel grafico si collocano le società rurali e turistiche e quelle terziarizzate-manifatturiere, alcune vocate al turismo, altre no. Le società puramente manifatturiere solo raramente si caratterizzano per una buona presenza di addetti al turismo, puntando molto più sul settore secondario.

Ma le più manifatturiere di tutte sono quelle che radicano il secondario nelle campagne: si tratta delle società manifatturiere rurali, in cui il lavoro manuale è centrale e il sentiero dello sviluppo è di tipo agricolo-industriale. In esse il terziario conta poco, turismo compreso.

Fig. 31. Tipi di società locali per percentuale di addetti nella manifattura e nel turismo nel 2009



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

I comuni rurali in via di urbanizzazione sono prevalentemente società manifatturiere o società terziarizzate-manifatturiere; invece Terni e Perugia hanno seguito ognuna due strade diverse. Il primo comune, con un'urbanizzazione statica, è oggi un comune terziarizzato-manifatturiero, anche per via della presenza della grande industria; Perugia, investita da un più profondo processo di urbanizzazione, è una città che ha continuato ad avere una più forte vocazione al terziario, innovandolo pure.

I due comuni a urbanizzazione intensa, Corciano e Bastia Umbra, sono società locali manifatturiere che di fatto costituiscono l'area industriale della città allargata di Perugia.

I comuni rurali periferici seguono diverse strade: un quarto hanno attribuito particolare importanza al turismo. I comuni rurali (ma non periferici) hanno nei 2/3 dei casi puntato o alla manifattura o alla combinazione di manifattura e terziario (tab. 30).

Tab. 30. Tipi di comune (per mutamento demografico 1971-2011) per tipi di società locale (2009-2014)

Tipi di comune	Valori	terziarizzata / terziarizzata rurale	manifatturiera rurale	rurale turistica	manifatturiera	terziarizzata a manifatturiera	Totale
rurali periferici	v.a.	7	4	7	5	3	26
	%	26,9	15,4	26,9	19,2	11,5	100
rurali	v.a.	8	2	2	10	11	33
	%	24,2	6,1	6,1	30,3	33,3	100
urbano statico (Terni)	v.a.					1	1
	%					100	100
rurali in via di urbanizzazione	v.a.	2	2	1	7	6	18
	%	11,1	11,1	5,6	38,9	33,3	100
urbano dinamico (Perugia)	v.a.	1					1
	%	100					100
urbanizzazione intensa	v.a.				2		2
	%				100		100
	v.a.	18	8	10	24	21	81
Totale comuni umbri	%	22,2	9,9	12,3	29,6	25,9	100

Note: 11 comuni non risultano classificabili per assenza di dati su alcune variabili socioeconomiche

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

3.2. I sistemi agricoli e zootecnici locali

Nel Rapporto AUR_TER2015 il sistema agricolo umbro viene esaminato secondo una prospettiva territoriale che considera le differenze tra l'area centrale e le altre tre aree dell'Umbria così come identificate dalla Strategia sulle Aree Interne dell'ex DPS del MISE.

In quel Rapporto si evidenzia che nell'area centrale le attività agricole presentano una maggiore strutturazione. Ma si sostiene anche che la maggiore razionalizzazione dell'impresa agricola non sempre comporta ricadute socio-economiche positive. In diversi casi un'agricoltura meno strutturata, se non addirittura estensiva, produce effetti benefici su molteplici dimensioni: minore impatto climatico-ambientale, maggiore benessere animale, rispetto del patrimonio naturalistico, qualità del cibo e sostenibilità agricola nel lungo periodo. Si tratta di aspetti che possono avere anche una loro valorizzazione economica, a patto di modificare le coordinate principali del modello di sviluppo vigente (Bevilacqua, 2000, 2008). Da un lato l'agricoltura "strutturata" incrementa le possibilità di reddito degli operatori nell'immediato ed è capace di soddisfare la domanda su vasta scala; dall'altro lato l'agricoltura meno strutturata, di tipo estensivo, garantisce un rapporto più equilibrato tra ambiente, economia e qualità della vita delle comunità agricole (anche in vista di relazioni più eque tra Nord e Sud e di soddisfazione del fabbisogno alimentare mondiale). In breve, l'agricoltura, nonostante il suo basso contributo al valore aggiunto delle economie più ricche, gioca un ruolo strategico nella costruzione del modello sociale di un territorio. Ciò vale in particolare per regioni come la nostra, caratterizzata da un'agricoltura poco intensiva e storicamente vocata alla difesa del ricco patrimonio naturalistico che fa dell'Umbria il "cuore verde d'Italia". Circa il 63% della superficie agricola utilizzata (SAU) in Umbria si trova nei 49 comuni dell'area centrale, mentre l'analogo valore della superficie agricola totale (SAT) è di poco inferiore: il 60%. In altre parole, è in questa zona – al tempo stesso più urbanizzata e terziarizzata – che è più diffusa l'agricoltura e più efficiente è il rapporto tra SAU e SAT. Solo una piccola parte della popolazione si dedica al settore primario, anche perché mediamente vi è meno superficie agricola da coltivare per abitante di quanto ve ne sia nelle aree dell'Umbria interna (tab. 31).

Tab. 31. Struttura della superficie agricola per area nel 2010 (dati aggregati per area)

Aree	SAU	SAT	Ettari SAU per abitante	Ettari SAT per abitante	Incidenza % SAU/SAT
Centrale	208.128,8	323.489	0,3	0,4	64,3
Nord Est	43.613,3	73.867,5	0,7	1,1	59,0
Valnerina	39.874,2	74.551,2	1,6	3,0	53,5
Sud Ovest	35.260,5	64.768,9	0,6	1,0	54,4
Regione	326.876,7	536.676,5	0,4	0,6	60,9

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

L'area centrale è dedicata ai seminativi e in subordine alla coltivazione di ulivo e vite; simile è la situazione nel Sud Ovest, area interna per lo più collinare come la prima: nella zona dell'Orvietano-Trasimeno è relativamente ampio lo spazio riservato dagli agricoltori alle coltivazioni legnose e si riduce di 10 punti percentuali la superficie dedicata ai seminativi rispetto a quanto registrato nell'area centrale. Nella più montuosa Valnerina, invece, metà della SAU è coperta dai prati permanenti e pascoli, data la maggiore vocazione di questa zona alla pastorizia e agli allevamenti in generale. Solo 4 ettari su 10 sono impiegati per i seminativi. Nel Nord Est, la vocazione cerealicola è decisamente maggiore della Valnerina e simile all'area Sud Ovest, tuttavia un terzo della SAU è comunque ricoperta da prati e pascoli.

Si rinvia al Rapporto AUR_TER2015 per una lettura più approfondita del sistema agricolo secondo le coordinate territoriali appena illustrate. In questa sede, invece, si continua a ragionare su scala comunale in modo da raggruppare i comuni, anche spazialmente distanti tra loro, per tipo di agricoltura praticata. Innanzitutto, si può evidenziare come i seminativi siano diffusi in tutte le società locali poc'anzi individuate; con l'eccezione delle società rurali turistiche questo tipo di coltivazione, comunque molto diffusa, lascia maggiore spazio alle coltivazioni legnose, in particolare l'ulivo, e a prati e pascoli. Questa zona è anche più vocata delle altre alla coltivazioni fruttifere, sebbene si tratti mediamente solo dell'1,7% della SAU comunale. Le società terziarizzate e terziarizzate rurali sono dedite ai seminativi e alle foraggere, mentre quella manifatturiere rurali ai seminativi, in particolare le piante industriali (tabacco), e ai prati e pascoli. Dunque, nelle società in cui la manifattura si radica nelle campagne vi è una particolare vocazione a tabacco e allevamenti. L'1% della SAU è dedicato alle ortive, un valore basso ma superiore al profilo medio dei comuni umbri. Nelle società manifatturiere si coltivano soprattutto seminativi e tra le coltivazioni legnose la vite assume una certa importanza, perché pur occupando solo un terzo dello spazio dedicato invece all'ulivo copre comunque il 5,8% della SAU: si tratta di un valore mediamente più alto di quanto rilevato altrove. Le società terziarizzate-manifatturiere si dedicano a seminativi e alla coltivazione dell'ulivo (tabb. 32 e 33).

Tab. 32. Tipi di società locali per vocazione agricola complessiva (% SAU dedicata alle principali Coltivazioni: valori medi comunali)

Tipi di società locali	Seminativi	Colt. legnose	Prati e pascoli
terziarizzata o terziarizzata rurale	66,6	21,5	11,5
manifatturiera rurale	60,4	12,4	31,0
rurale turistica	42,8	22,4	34,2
manifatturiera	60,2	19,6	19,7
terziarizzata manifatturiera	59,0	22,8	17,8
profilo medio comuni umbri	59,2	20,5	20,3

Note: in grassetto i valori superiori a quelli del profilo medio dei comuni umbri

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, VI Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Tab. 33. Tipi di società locali per vocazione agricola (% SAU dedicata alle principali coltivazioni: esame di alcune sotto-categorie: valori medi comunali)

Tipi di società locali	Piante industriali	Ortive	Foraggere	vite	Olive e olio	Fruttiferi
terziarizzata o terziarizzata rurale	7,3	0,7	20,1	5,0	15,2	0,9
manifatturiera rurale	10,1	1,0	15,9	3,1	7,8	0,9
rurale turistica	1,2	0,6	15,8	4,9	15,6	1,7
manifatturiera	6,9	0,6	15,7	5,8	13,0	0,6
terziarizzata manifatturiera	5,2	0,2	19,2	3,0	18,4	0,7
profilo medio comuni umbri	6,1	0,6	17,6	4,5	14,8	0,9

Note: in grassetto i valori superiori a quelli del profilo medio dei comuni umbri

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati DPS-MISE e Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

L'analisi in componenti principali (Di Franco, Marradi, 2003) ha permesso di individuare un paniere di variabili correlate tra di loro e utili a descrivere sinteticamente l'agricoltura regionale.

Le variabili in parola si riferiscono alla percentuale di SAU destinata rispettivamente a: seminativi, coltivazioni legnose, foraggere e prati e pascoli. Altre variabili del paniere, invece, riguardano l'incidenza (sempre in punti percentuali su SAU) della coltivazione di cereali rispetto allo spazio

dedicato complessivamente ai seminativi, l'analogo valore delle piante industriali e l'incidenza di vite e separatamente di ulivo rispetto alla superficie destinata alle coltivazioni legnose.

Le prime 4 variabili restituiscono informazioni sulla vocazione complessiva dei comuni (percentuale di SAU destinata alle 4 classi principali di coltivazioni dell'Umbria), mentre le altre 4 variabili servono ad esaminare la specializzazione in una data sotto-categoria di coltivazione rispetto alla classe più generale (ad esempio l'incidenza della vite sulla superficie complessiva dedicata alle coltivazioni legnose).

La sottoposizione dei dati alla tecnica di *cluster analysis* non gerarchica (metodo k-medie) ha poi portato a individuare i gruppi di comuni simili per sistema agricolo locale.

Dall'analisi risultano 4 sistemi agricoli locali: vi sono comuni che mostrano una relativa vocazione alle foraggere, dedicando a questo tipo di coltivazione un quarto della SAU, mentre il valore medio complessivo di tutti i comuni umbri è inferiore a un quinto. Inoltre, in questi comuni mediamente quattro decimi della SAU sono coperti da prati e pascoli e solo poco più della metà dai seminativi.

Un secondo sistema agricolo si caratterizza per la vocazione vitivinicola: un terzo della SAU è destinata alla vite, un valore pari al doppio della media comunale umbra. Metà della SAU è destinata ai seminativi, in particolare ai cereali.

Esiste, però, un sistema che è specificatamente dedicato ai seminativi: i comuni di questo gruppo mediamente dedicano 3 ettari su 4 a questo tipo di coltivazione. Quasi la metà della superficie coltivata a seminativi è impegnata nella produzione di cereali. Il terzo sistema si caratterizza più in generale sul connubio cereali-tabacco e delle coltivazioni legnose la vite è più diffusa dell'ulivo.

Infine, vi è il sistema agricolo vocato ai pascoli: i comuni che ne fanno parte coprono mediamente quasi i tre quarti della SAU in questo modo, scarso spazio è dedicato ai seminativi (tabb. 33 e 34).

Tab. 33. I quattro tipi di sistema agricolo locale per destinazione della SAU nelle principali macro classi di coltivazioni umbre (valori medi comunali)

Sistemi agricoli	Percentuale seminativi	Percentuale legnose	Percentuale foraggere	Percentuale prati e pascoli
voc. foraggere e pascoli, con seminativi	52,5	7,6	24,5	41,7
vocazione vitivinicole, con seminativi	52,6	33,5	15,8	11,5
cerealicola e tabacchicola e spec. ulivo	75,0	15,5	18,0	8,8
pascoli	29,1	8,4	10,7	72,4
profilo medio comuni umbri	60,2	16,8	18,0	23,8

Note: si tratta di valori medi per comune per singolo tipo di coltivazione, ciò comporta che la somma non corrisponda a 100; in grassetto i valori superiori a quelli del profilo medio dei comuni umbri

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Tab. 34. I quattro tipi di sistema agricolo locale per incidenza di cereali, piante industriali, vite e ulivo rispetto alla macro classe di coltivazione di appartenenza (valori medi comunali)

tipi di coltivazioni	incidenza cereali su seminativi	incidenza piante industriali su seminativi	incidenza vite su piante legnose	incidenza olivo su piante legnose
voc. foraggere e pascoli, con seminativi	31,0	4,6	16,6	49,3
vocazione vitivinicole, con seminativi ma anche ulivo	43,8	8,8	32,2	55,9
cerealicola e tabacchicola e spec. ulivo	45,6	14,1	26,0	61,3
pascoli	30,8	2,1	20,2	39,4
profilo medio comuni umbri	40,5	9,6	24,6	55,1

Note: si tratta di valori medi per comune per singolo tipo di coltivazione, ciò comporta che la somma non corrisponda a 100; in grassetto i valori superiori a quelli del profilo medio dei comuni umbri

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

I comuni con vocazione a foraggere e pascoli sono 19, tra questi troviamo Gualdo, Gubbio, Costacciaro, Vallo di Nera, Cascia, ossia comuni posti ad oriente (Nord-Est e Sud-Est), lungo la dorsale appenninica o non molto distante da essa. Altri 19 comuni si caratterizzano per la vocazione vitivinicola, anche se vi è una buona diffusione anche degli ulivi: tra questi troviamo Orvieto, Passignano sul Trasimeno, Ficulle, Baschi, Magione, ossia comuni occidentali della zona Trasimeno-Orvietano, oppure comuni centro-meridionali come Spoleto e Terni. Ben 43 comuni

rientrano nell'area cerealicola-tabacchicola e talvolta con una specializzazione nell'olivicoltura: si tratta di comuni dell'area perugina (Perugia, Assisi, Bastia Umbra, Deruta), o di comuni non molto distanti da questa zona (si pensi a Castiglione del Lago), ma anche comuni del ternano come Narni o Amelia. In sintesi sono i comuni dell'area "polpa", posti nella striscia più fertile che va da Nord a Sud.

Dieci comuni sono vocati ai pascoli: si tratta di realtà poco popolate, poste lungo la dorsale orientale, come Fossato di Vico, Norcia, Poggiodomo, Polino, Scheggia e Pascelupo (tab. 35).

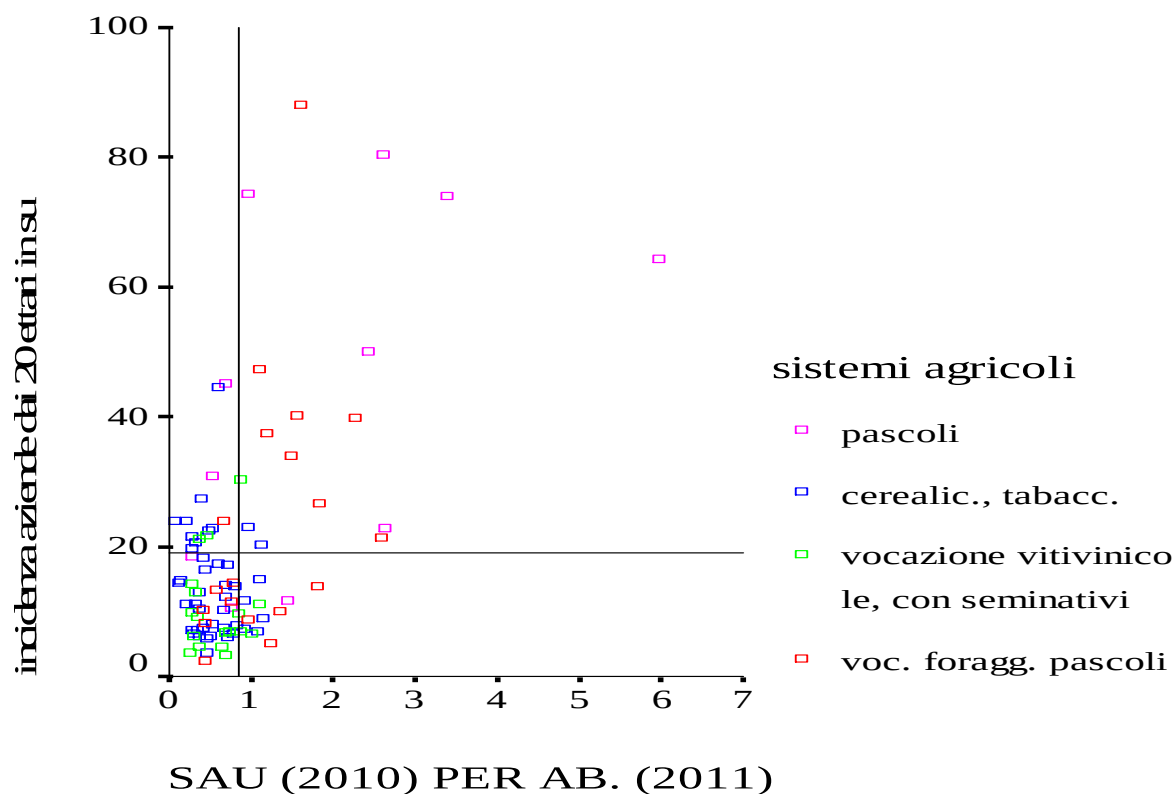
Tab. 35. Distribuzione dei comuni per sistema agricolo locale

voc. foraggiere e pascoli, con seminativi		vocazione vitivinicole, con seminativi		cerealicola e tabacchicola e spec. ulivo		pascoli			
Gualdo Tadino		Tuoro sul Trasimeno		Castiglione del Lago		Città della Pieve		Fossato di Vico	
Gubbio		Torgiano		Collazzone		Montefalco		Norcia	
Costacciaro		Spoleto		Massa Martana		Foligno		Poggiodomo	
Parrano		Allerona		Montone		Panicale		Polino	
Penna in Teverina		Passignano sul Trasimeno		Montecastrilli		Attigliano		Scheggino	
Cascia		Magione		Piegara		Bettona		Sant'Anatolia di Narco	
San Venanzo		Gualdo Cattaneo		Bastia Umbra		San Gemini		Ferentillo	
Trevi		Lugnano in Teverina		Marsciano		Fabro		Preci	
Cerreto di Spoleto		Ficulle		Spello		Montegabbione		Campello sul Clitunno	
Lisciano Niccone		Orvieto		Corciano		Alviano		Scheggia e Pascelupo	
Monteleone di Spoleto		Baschi		Todi		Castel Giorgio		Sigillo	
Vallo di Nera		Montecchio		Assisi		Guarda			
Acquasparta		Giove		Perugia		Monte Castello di Vibio			
Calvi dell'Umbria		Bevagna		Umbertide		Otricoli			
Nocera Umbra		Stroncone		Valfabbrica		Paciano			
Pietralunga		Castel Viscardo		Cannara		Porano			
Arrone		Giano dell'Umbria		Deruta		Citerna			
Sellano		Montefranco		Narni		San Giustino			
Valtopina		Terni		Amelia		Monte Santa Maria Tiberina			
						Monteleone d'Orvieto			
						Città di Castello			
						Avigliano Umbro			
						Castel Ritaldi			
						Fratta Todina			

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

La figura 32 mostra che tendenzialmente i comuni vocati ai pascoli, e in subordine quelli vocati anche ai foraggi, si caratterizzano per l'essere a un tempo più rurali (maggiore superficie agricola a disposizione per abitante) e connotati dalla maggiore presenza di aziende agricole di almeno 20 ettari. Le aree vitivinicole e quelle cerealicole-tabacchicole sono caratterizzate dalla minore disponibilità di SAU per abitante e dalla maggiore presenza di aziende inferiori ai 20 ettari: si tratta di aree dove l'agricoltura è più strutturata, ma ciò non si traduce quasi mai in concentrazione produttiva di tipo intensivo. Tuttavia, vi sono comuni cerealicoli-tabacchicoli dove l'agricoltura si muove in direzione di una strutturazione e intensività maggiore, data la compresenza di poca SAU per abitante e buona presenza di aziende di almeno 20 ettari.

Fig. 32. Distribuzione dei comuni contraddistinti per sistemi agricoli a seconda della disponibilità di SAU e della presenza di aziende di almeno 20 ettari



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Lo stesso tipo di analisi si può ripetere in merito alla zootecnia. Prima, però, è utile esaminare come la pratica zootecnica vari a seconda dei 4 sistemi agricoli locali.

A questo proposito si può notare come nei sistemi vocati a foraggiare e pascoli siano più diffusi i capi bovini e ovini-caprini (capi per abitante), ed i relativi allevamenti; mentre nelle aree vitivinicole si registra una particolare concentrazione dei capi ovini e caprini in grandi allevamenti (almeno 200 capi). In questa stessa area il numero medio di capi suini per azienda è alto, anche se questo tipo di bestiame non è particolarmente diffuso: circa il 30% degli allevamenti di questo tipo hanno almeno 500 capi.

Il sistema cerealicolo e tabacchicolo ribadisce la sua vocazione a un'agricoltura più strutturata quando si considera la presenza di allevamenti. Il bestiame è concentrato in grandi aziende, il numero medio di capi è alto, tranne per quanto riguarda gli ovini, e vi è una particolare diffusione dei suini: questo tipo di sistema agricolo si caratterizza per una particolare vocazione alla produzione di carne di maiale.

Il sistema fondato sui pascoli si caratterizza per la diffusione di bovini e ovini, ma non di suini, e degli allevamenti in generale. In poche parole la zootecnia è di tipo diffuso, polverizzato in piccoli e medio-piccoli allevamenti, anche se si registra il valore medio più alto per quanto riguarda il numero medio di capi ovini e caprini per allevamento (tabb. 36 e 37).

Tab. 36. Analisi dei sistemi agricoli locali per concentrazione, diffusione e presenza dei capi (valori medi comunali)

sistemi agricoli	Concentraz. bovini in all. con almeno 100 capi	Concentraz. ovi-caprini in all. con almeno 200 capi	Concentraz. suini in all. con almeno 500 capi	Diffusione bovini (per ab.)	Diffusione ovini e caprini (per ab.)	Diffusione suini (per ab.)	bovini per ettaro di sat	ovini e caprini per ettaro di sat	suini per ettaro di sat
voc. foraggiere e pascoli, con seminativi	28,3	28,9	8,3	0,3	0,8	0,0	0,1	0,3	0,02
vocazione vitivinicole, con seminativi	22,4	34,7	30,9	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,29
cerealicola e tabacchicola e spec. ulivo	31,0	34,8	48,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,45
pascoli	20,0	21,9	0,0	0,4	1,7	0,1	0,1	0,2	0,02
profilo medio comuni umbri	27,3	32,0	30,7	0,2	0,5	0,2	0,1	0,2	0,28

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Tab. 37. Analisi dei sistemi agricoli locali per diffusione e struttura degli allevamenti (valori medi comunali)

sistemi agricoli	Allevamenti bovini per abitante	allevamenti ovi-caprini per abitante	allevamenti suini per abitante	n. medio bovini per all.	n. medio ovini e caprini per all.	n. medio suini per all.
voc. foraggiere e pascoli, con seminativi	0,013	0,011	0,002	22,9	49,3	19,3
vocazione vitivinicole, con seminativi	0,005	0,003	0,001	18,9	76,2	298,3
cerealicola e tabacchicola e spec. Ulivo	0,004	0,003	0,001	25,2	59,8	297,1
Pascoli	0,013	0,014	0,002	23,9	83,2	31,3
profilo medio comuni umbri	0,007	0,006	0,002	23,2	63,7	216,7

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

L'analisi in componenti principali ha portato alla selezione di 6 variabili che sintetizzano le informazioni sulla zootecnia umbra. Le prime 3 variabili sono relative alla concentrazione dei capi (bovini, ovini-caprini e suini) in allevamenti di dimensione significativa (rispettivamente 100, 200 e 500 capi); le altre 3 variabili riguardano la diffusione dei capi per abitante, cioè indicano quanto diffusi siano i capi rispetto alla popolazione.

Dalla successiva *cluster analysis* non gerarchica (metodo k-medie) risultano 4 tipi di sistemi zootecnici: il sistema suinicolo, con grande diffusione dei capi suini e una quasi totale concentrazione in grandi allevamenti (almeno 500 capi); il sistema della zootecnia strutturata dove gli allevamenti di suini, bovini e ovini sono concentrati in grandi allevamenti; il sistema bovinicolo con diffusione dell'ovinicoltura, ossia comuni che tendenzialmente si caratterizzano per l'alta diffusione di bovini e ovini, con la differenza che il primo tipo di bestiame si concentra in grandi allevamenti, mentre il secondo è sparso in aziende medio-piccole e piccole; il sistema dell'ovinicoltura, formato da comuni in cui questo tipo di bestiame è più presente che altrove, anche se diffuso in piccoli allevamenti: solo un terzo degli ovini-caprini si concentra in allevamenti con almeno 200 capi (tab. 38).

Tab. 38. Analisi dei sistemi zootecnici per concentrazione e diffusione dei capi (valori medi comunali)

sistemi zootecnici	Concentraz. bovini in all. con almeno 100 capi	Concentraz. ovi-caprini in all. con almeno 200 capi	Concentraz. suini in all. con almeno 500 capi	Diffusione bovini (per ab.)	Diffusione ovini e caprini (per ab.)	Diffusione suini (per ab.)
suinicolo	36,1	9,4	94,2	0,1	0,1	0,7
zootecnia strutturata	51,0	67,4	87,9	0,1	0,3	0,4
bovinicoltura con diff. ovinicoltura	62,5	15,4	0,0	0,3	0,4	0,0
ovinicoltura	5,1	33,8	0,0	0,2	0,7	0,0
profilo medio comuni umbri	27,3	32,0	30,7	0,2	0,5	0,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

Diversi comuni della zona del Trasimeno, insieme a comuni dell'area perugina e meridionali, si caratterizzano per un sistema suinicolo (Castiglione del Lago, Bastia Umbra, Spello, Assisi, Spoleto). Se nel sistema suinicolo si possono far rientrare 16 comuni, in quello a zootecnia strutturata ve ne rientrano 15: si tratta di comuni collocati nella stessa area del primo sistema.

In sintesi, nella zona più fertile che va da Nord a Sud dell'Umbria sono presenti per lo più questi due sistemi zootecnici. Altri 15 comuni, per lo più montuosi e posti ad Est si caratterizzano per il sistema bovinicolo con diffusione dell'ovinicoltura. I restanti 46 comuni sono meno dediti agli allevamenti suini e bovini, e dunque si caratterizzano per lo più per la diffusione di piccoli allevamenti di ovini e caprini (tab. 39).

Tab. 39. Distribuzione dei comuni per sistema zootecnico locale

suinicolo	zootecnia strutturata	bovinicoltura con diff. ovinicoltura	Ovinicoltura	
Gualdo Tadino	Gubbio	Costacciaro	Lisciano Niccone	Castel Giorgio
Tuoro sul Trasimeno	Allerona	Parrano	Monteleone di Spoleto	Guarda
Torgiano	Passignano sul Trasimeno	Penna in Teverina	Vallo di Nera	Monte Castello di Vibio
Spoleto	Magione	Cascia	Acquasparta	Otricoli
Castiglione del Lago	Perugia	San Venanzo	Calvi dell'Umbria	Paciano
Collazzone	Umbertide	Trevi	Nocera Umbra	Porano
Massa Martana	Valfabbrica	Cerreto di Spoleto	Pietralunga	Citerna
Montone	Cannara	Gualdo Cattaneo	Arrone	San Giustino
Montecastrilli	Deruta	Lugnano in Teverina	Sellano	Monte Santa Maria Tiberina
Piegario	Narni	Attigliano	Valtopina	Monteleone d'Orvieto
Bastia Umbra	Amelia	Bettona	Ficulle	Città di Castello
Marsciano	Città della Pieve	San Gemini	Orvieto	Avigliano Umbro
Spello	Montefalco	Fabro	Baschi	Castel Ritaldi
Corciano	Foligno	Fossato di Vico	Montecchio	Fratta Todina
Todi	Panicale	Norcia	Giove	Poggiodomo
Assisi			Bevagna	Polino
			Stroncone	Scheggino
			Castel Viscardo	Sant'Anatolia di Narco
			Giano dell'Umbria	Ferentillo
			Montefranco	Preci
			Terni	Campello sul Clitunno
			Montegabbione	Scheggia e Pascelupo
			Alviano	Sigillo

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat, Censimento Generale dell'Agricoltura 2010

È interessante evidenziare come buona parte dei comuni vocati alla coltivazione di foraggiere e pascoli si dedichino agli allevamenti bovini e ovini, ma molto meno alla suinicoltura.

A quest'ultima, in maniera strutturata, oppure a tutti gli allevamenti, sempre con dimensioni relativamente grandi, si dedicano i comuni cerealicoli e tabacchicoli. Tuttavia, un terzo dei comuni di questo tipo si caratterizzano, invece, per l'ovinicoltura. Quest'ultimo tipo di sistema zootecnico è diffuso nei comuni vitivinicoli e soprattutto in quelli vocati ai pascoli (tab. 40).

Tab. 40. Distribuzione dei comuni per sistemi agricoli locali e sistemi zootecnici locali

		sistemi zootecnici locali			Totale	
sistemi agricoli locali		suinicoli e conc. altri all.	zootecnico completo con conc. bovini	bovinicoltura con diff. ovinicoltura	ovinicoltura	
voc. foraggiere e pascoli, con seminativi	v.a.	1	1	7	10	19
	%	5,3	5,3	36,8	52,6	100
vocazione vitivinicola, con seminativi	v.a.	3	3	2	11	19
	%	15,8	15,8	10,5	57,9	100
cerealicola e tabacchicola e spec. ulivo	v.a.	12	11	4	16	43
	%	27,9	25,6	9,3	37,2	100
pascoli	v.a.			2	9	11
	%			18,2	81,8	100
	v.a.	16	15	15	46	92
Totale	%	17,4	16,3	16,3	50,0	100

L'Umbria è particolarmente dedita agli allevamenti di avicoli: nel 2010 si registravano oltre 6 milioni di capi. Essi sono concentrati per ben 3/4 in allevamenti con almeno 50.000 capi. Questo tipo di allevamento, in crescita rispetto al 2000 (+4%), e in controtendenza con la dinamica nazionale (v. PRIMA PARTE), è particolarmente diffuso nella nostra regione e in particolare nei comuni dediti per lo più alla suinicoltura.

Per comprendere le dinamiche di sviluppo locale è importante che i GAL esaminino con maggiore dettaglio i sistemi zootecnici e agricoli del loro territorio, e la loro ricaduta in termini di composizione sociale delle società locali.

4. Il patrimonio naturalistico umbro, la sostenibilità ambientale dell'agricoltura e l'efficienza energetica per la mitigazione degli effetti dovuti ai cambiamenti climatici

Il PSR per l'Umbria 2014-2020 dedica ben 13 delle 16 misure impiegate ai temi ambientali con la finalità di promuovere un tipo di agricoltura sostenibile e contribuire per questa via alla mitigazione degli effetti dovuti ai cambiamenti climatici.

Il claim "Umbria Cuore Verde d'Italia" attesta già l'esistenza di un ricco patrimonio naturalistico e la vocazione regionale a trovare un buon equilibrio tra città e campagna: molti centri dal rilevante interesse storico, e con una buona capacità di attrarre turisti anche stranieri, si caratterizzano per un ampio contado in cui l'agricoltura praticata è di tipo estensivo.

In merito all'ultimo aspetto va sottolineato come dall'Indagine RICA-INEA del 2011 le aziende agricole umbre risultino tra quelle che meglio hanno fruito dei premi agro-ambientali.

La buona propensione agli allevamenti estensivi, soprattutto se si continua a incentivare questa pratica, contribuisce al benessere animale ed ha ricadute positive sull'ambiente (oltre ad avere l'effetto di accrescere la fiducia dei consumatori per i prodotti agroalimentari regionali).

Per comprendere l'importanza degli allevamenti estensivi bisogna partire dal presupposto che in generale la zootecnia contribuisce a modificare la composizione dei gas nell'atmosfera con l'esito di aumentare l'effetto serra perché emette metano, anidride carbonica, protossido d'azoto e ammoniaca. Inoltre, può contribuire alla desertificazione, all'erosione e alla riduzione di sostanza organica nel suolo, facendo perdere a quest'ultimo le capacità di svolgere le sue funzioni.

Tali processi di degrado si verificano, però, quando si diffondono pratiche errate di produzione di alimenti per il bestiame (ad esempio con un'elevata concimazione del suolo, l'estrazione intensa di acque sotterranee, la monocoltura), oltre che a causa della deforestazione.

La crescita della zootecnia intensiva su scala mondiale, dovuta all'aumento della domanda di carne, ha effetti dannosi proprio perché favorisce pratiche di questo tipo: si fa un elevato ricorso ai fertilizzanti e si concentra la produzione dei reflui al punto che essi superano quello che è il fabbisogno di nutrienti del terreno.

Per tutte queste ragioni l'agricoltura estensiva è preferibile, soprattutto se investita dall'innovazione di processo finalizzata all'efficienza energetica.

Più in generale, in merito alla sostenibilità del rapporto tra zootecnia e ambiente, va segnalata come buona pratica del passato PSR (misura 124) la realizzazione di un progetto di cooperazione per la costruzione di un impianto pilota presso Montefalco per il trattamento integrato di reflui agro-zootecnici e agro-industriali finalizzato alla valorizzazione energetica ed ambientale a ciclo chiuso ed a rifiuti zero. Per quanto concerne invece la promozione dell'allevamento estensivo è utile trarre lezione dalla buona performance della misura 215 del PSR 2007-2013: questa misura ha funzionato bene sia in termini di progetti presentati sia di contratti realizzati; ha interessato in particolare gli allevatori di bovini, a prescindere dalla dimensione del loro allevamento. Per un maggiore approfondimento si rinvia all'Analisi di Contesto del PSR 2014-2020.

In questa sede, invece, si evidenzia innanzitutto l'opportunità per i GAL di promuovere forme innovative di allevamento anche brado ricorrendo, se possibile, ad accordi con le comunanze, istituzione molto diffusa in Umbria. L'innovazione sociale dell'agricoltura si può ottenere ideando una serie di interventi su scala locale tra loro coerenti: la diffusione degli allevamenti estensivi può convivere con la valorizzazione del paesaggio delle aree più rurali mediante la costruzione di un'offerta integrata di servizi. Ad esempio, l'incentivazione alla produzione e vendita di prodotti agroalimentari locali, basati su tecniche artigianali e forme organizzative neocontadine (Meloni, 2013), piuttosto che la mera promozione commerciale generica di luoghi e prodotti ha ricadute importanti con effetti moltiplicativi positivi: si rinnovano i saperi tradizionali e il trasferimento di *know how* inter-generazionale e si costruisce un'offerta turistica distintiva, che combina percorsi verdi, sentieri storico-religiosi, enogastronomia, educazione alimentare e ambientale. Si sta facendo riferimento alla filiera TAAC (Turismo-Agricoltura-Ambiente-Cultura) che, se ben congegnata, può aprire nuove opportunità di lavoro per giovani e soggetti svantaggiati, attrarre investimenti di imprese private, accrescere le attività e le fonti di reddito degli agricoltori, produrre un nuovo connubio tra Terzo Settore e settore primario.

La logica d'azione dello sviluppo locale deve essere quella di puntare a un nuovo modo di fare agricoltura che sia socialmente e ambientalmente sostenibile.

A questo proposito l'Umbria presenta non solo aspetti virtuosi, dovuti alla diffusione di pratiche agricole ambientalmente sostenibili, ma anche criticità dovute alla scarsa efficienza energetica e al dissesto idro-geologico.

In merito alla prima criticità bisogna ricordare che l'obiettivo 3 della strategia Europa 2020 è la riduzione del 20% delle emissioni di gas serra (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990 – ma l'Italia punta alla contrazione del 13% – e contemporaneamente l'incremento del 20% del fabbisogno energetico ricavato da fonti rinnovabili (l'Italia punta al +17%) con l'aumento del 20% dell'efficienza energetica. Rispetto a questi obiettivi la situazione umbra presenta luci ed ombre. Innanzitutto l'emissione di gas serra è andata crescendo negli anni, anche se nell'ultimo lustro l'incremento rispetto al 1990 è stato più contenuto. La nostra regione ha visto la crescita delle emissioni in un contesto nazionale di riduzione che ha coinvolto quasi tutte le regioni

(Tab. 41). L'Umbria è terza per emissioni di gas serra pro-capite. Questo dipende in particolare dall'alta presenza di industrie energivore. Ciò portava nel 2008 la nostra regione a coprire l'ultimo posto per efficienza energetica (Tab. 42).

Tab. 41. Tonnellate di CO2 equivalente per abitante dal 1990 al 2010 e collocazione dell'Umbria per variazione % 2010-1990

Regioni	1990	1995	2000	2005	2010	Var. % 2010-1990	Distanza dall'obiettivo Europa 2020
Valle d'Aosta	9,9	6,3	6,6	6,8	4,9	-49,9	29,9
Liguria	17	16,5	11,3	12,3	9,1	-46,5	26,5
Veneto	11,4	10,7	11,9	10,2	7,7	-32,4	12,4
Calabria	4,6	3,5	4,7	3,4	3,2	-29,9	9,9
Piemonte	9,7	8,8	8,6	9,8	7,1	-26,8	6,8
Trentino-Alto Adige	7,3	7,1	5,7	6,1	5,5	-25	5
Toscana	6,9	6,7	8,4	7,6	5,9	-15,4	-4,6
Friuli-Venezia Giulia	12,3	12	10,8	11,6	10,6	-14	-6
Lazio	7,3	8,1	8,9	7,7	6,4	-11,1	-8,9
Abruzzo	4,6	4,5	4,8	5,8	4,1	-9,9	-10,1
Sardegna	10,2	10,9	13,4	11,6	9,5	-7,3	-12,7
Lombardia	8,9	8,7	9,2	9,6	8,4	-5,9	-14,1
Campania	3,8	3,4	3,9	3,6	3,7	-2,2	-17,8
Emilia-Romagna	10	10,6	11,2	12,2	9,9	-1,3	-18,7
Puglia	12	12,3	12,7	14,1	11,9	-1,2	-18,8
Marche	6,3	6,4	5,8	7	6,4	1,2	-21,2
Sicilia	7,5	7,9	8,6	8,4	7,7	2,7	-22,7
Umbria	9,2	12,4	9,5	14	9,9	7,8	-27,8
Basilicata	1,5	2,6	4,5	4,7	2,9	89,9	-109,9
Molise	4	4,9	6,5	8,3	7,8	95,3	-115,3

Fonte: elaborazione Istat su dati Ispra

Tab. 42. Collocazione dell'Umbria per distanza dall'obiettivo di Europa 2020 in materia di efficienza energetica

Regioni	Consumo di energia per unità di PIL 2008 (migliaia toe/mln pil)	Variazione rispetto al 2005	Distanza Europa 2020
Molise	11,7	-21,3	1,3
Marche	9,9	-16,4	-3,6
Emilia-Romagna	12	-15,1	-4,9
Friuli-Venezia Giulia	11,5	-12,9	-7,1
Sardegna	11,1	-11,5	-8,5
Basilicata	10,5	-11,3	-8,7
Toscana	10,1	-10,9	-9,1
Piemonte	10,6	-10,4	-9,6
Trentino Alto Adige	10	-9,3	-10,7
Abruzzo	11,6	-9	-11
Valle d'Aosta	14,4	-8,4	-11,6
Puglia	15,3	-8,2	-11,8
Liguria	7,9	-7,2	-12,8
Campania	8,4	-6	-14
Lazio	7	-5,6	-14,4
Veneto	9,8	-5,4	-14,6
Lombardia	9,4	-3,4	-16,6
Calabria	8,9	2	-22
Sicilia	9,2	3,7	-23,7
Umbria	17,8	13	-33

Fonte: elaborazione del Servizio Controllo Strategico e Valutazione delle Politiche, Regione Umbria, su dati Enea

Infatti, le emissioni di gas serra provengono in buona parte dal settore energetico: nel caso dell'Umbria l'incidenza dell'agricoltura si tiene bassa, di poco superiore al 10% nel 2010 (tab. 43). Il contributo dei settori agricolo e forestale alla mitigazione dei mutamenti climatici avviene principalmente attraverso la riduzione diretta delle emissioni di gas serra dall'agricoltura (N₂O dai fertilizzanti minerali) e per mezzo del sequestro di carbonio nella biomassa legnosa degli impianti forestali.

Negli ultimi 20 anni in Umbria il rimboschimento e la riduzione degli allevamenti hanno fatto abbassare significativamente il contributo dell'agricoltura alle emissioni di biossido di carbonio.

metano e protossido di azoto, derivante per lo più dalle modalità di gestione dei reflui zootecnici, in particolare di quelli provenienti dagli allevamenti suini. La contrazione rispetto al 1990 è stata del 44%, 6 punti percentuali in più della pur notevole contrazione su scala nazionale. La situazione regionale si è così progressivamente allineata a quella nazionale. L'incidenza dell'agricoltura è passata dall'11% del 1990, un valore ben più alto di quello nazionale (7,7%), al 5,3% del 2010, una percentuale pressoché simile a quella registrata complessivamente in Italia (v. Analisi di Contesto del PSR per l'Umbria 2014-2020).

Tab. 43. Incidenza delle emissioni di gas serra dell'agricoltura nel 2010 rispetto alle emissioni totali nel campo agricolo ed energetico (Tep CO₂ /1000)

Regioni	Energia	Agricoltura	% Agricoltura
Trentino-Alto Adige	1235,9	741,1	37,5
Valle d'Aosta	224,1	118,4	34,6
Basilicata	1704,2	578,9	25,4
Campania	6125,8	1898,3	23,7
Piemonte	12283,1	3725,8	23,3
Lombardia	29840,9	8163	21,5
Veneto	13541,5	3507,3	20,6
Emilia-Romagna	16908,5	3838,2	18,5
Abruzzo	2774,6	532,1	16,1
Marche	3379,3	631,5	15,7
Molise	1673,7	310,6	15,7
Sardegna	14648,9	2508,6	14,6
Italia	222633,2	33741,2	13,2
Umbria	4482,7	593,5	11,7
Lazio	14641,7	1605,3	9,9
Calabria	5221	565,2	9,8
Friuli-Venezia Giulia	8249,4	695,6	7,8
Toscana	12216,6	929,7	7,1
Sicilia	25615,7	1325,4	4,9
Puglia	38546,1	1379,4	3,5
Liguria	9319,7	93,1	1

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Istat-DPS

Le variabili esaminate nelle tre tabelle precedenti sono concepibili come indicatori dell'OT4 della politica di coesione europea e sono relativi alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori. Tuttavia, per avere un quadro d'insieme sull'efficienza energetica regionale sono stati selezionati 11 indicatori tra quelli utilizzati dal DPS-MISE per la valutazione delle politiche relative all'OT4 del QSC: essi fanno riferimento ai consumi energetici dei principali comparti economici rispetto al loro valore aggiunto, alla copertura del fabbisogno energetico da parte delle fonti rinnovabili e alla sua produzione, all'utilizzo e alla rete del trasporto pubblico nei capoluoghi (tab. 44).

In efficienza energetica i margini del sistema produttivo umbro sono ampi; infatti le imprese agricole consumano 27,6 gwh sul valore aggiunto, rivelando una prestazione superiore a molte altre regioni. Mostrano un consumo maggiore solo le imprese delle regioni in cui l'agricoltura è marcatamente più intensiva, come Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia.

Le imprese industriali sono ancora più energivore, ponendo l'Umbria ai primi posti. Solo per il terziario privato i consumi sono più contenuti (tab. 45).

Tab. 44. Indicatori relativi all'OT4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori

Indicatori	Anno
Consumi di energia elettrica delle imprese dell'agricoltura misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese dell'agricoltura (valori concatenati - anno di riferimento 2005)	2013
Consumi di energia elettrica delle imprese dell'industria misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese dell'industria (valori concatenati - anno di riferimento 2005)	2012
Consumi di energia elettrica delle imprese del terziario servizi vendibili misurati in Gwh sul Valore aggiunto delle imprese del terziario (esclusa la PA) (valori concatenati - anno di riferimento 2005)	2011
Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (incluso idro) in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh	2013
Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (escluso idro) in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh	2013
Produzione lorda di energia elettrica da cogenerazione in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh	2013
Produzione lorda di energia elettrica da bioenergie in percentuale dei consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh	2013
GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale (percentuale)	2013
Numero di passeggeri trasportati dal Trasporto pubblico locale nei comuni capoluogo di provincia (numero per abitante)	2013
Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)	2013
Emissioni di CO2 da trasporto stradale (tonnellate per abitante)	2010

Fonte: Istat-DPS

Tab. 45. Collocazione delle regioni italiane per consumi di energia elettrica in Gwh sul valore aggiunto delle imprese di agricoltura (2013), industria (2012) e terziario privato (2011): valori concatenati al 2005

Regioni	Agricoltura	Regioni	Industria	Regioni	Terziario (esclusa PA)
Friuli-Venezia Giulia	30,6	Sardegna	152,4	Valle d'Aosta	15,6
Emilia-Romagna	29,0	Sicilia	77,3	Trentino-Alto Adige	15,4
Veneto	28,6	Puglia	76,9	Abruzzo	14,9
Lombardia	27,9	Friuli-Venezia Giulia	74,3	Calabria	13,4
Umbria	27,6	Basilicata	72,8	Emilia-Romagna	12,9
Marche	23,2	Umbria	69,8	Puglia	12,5
Puglia	21,8	Valle d'Aosta	54,3	Sardegna	12,5
Sardegna	21,4	Molise	51,7	Sicilia	12,2
Italia	21,0	Toscana	43,9	Molise	12,2
Piemonte	20,3	Piemonte	43,6	Friuli-Venezia Giulia	11,9
Trentino-Alto Adige	19,7	Italia	43,3	Campania	11,8
Lazio	19,2	Lombardia	40,3	Umbria	11,8
Toscana	19,1	Veneto	38,9	Marche	11,6
Sicilia	15,7	Campania	38,8	Italia	11,4
Basilicata	15,7	Abruzzo	38,1	Liguria	11,3
Abruzzo	14,4	Emilia-Romagna	33,5	Toscana	10,8
Molise	14,1	Trentino-Alto Adige	32,6	Veneto	10,8
Campania	12,2	Marche	31,9	Lombardia	10,7
Valle d'Aosta	11,4	Liguria	25,6	Lazio	10,4
Calabria	10,5	Lazio	24,5	Piemonte	10,2
Liguria	7,0	Calabria	24,1	Basilicata	9,6

Fonte: Istat-DPS

Allo stesso tempo va detto che nel 2012 il 57,1% della produzione energetica umbra deriva da fonti rinnovabili, anche se prevalentemente si tratta di energia idrica. Infatti, scarsa è la produzione bioenergetica o da cogenerazione (tab. 46). A questo proposito va detto che il PSR intende sviluppare le bioenergie (F24).

La conformazione urbanistica della regione, pur conferendo ampio spazio a boschi e foreste (v. Analisi di Contesto del PSR per l'Umbria 2014-2020), si caratterizza per l'intenso ricorso a trasporto su strada, con un impatto negativo sull'ambiente, mentre andrebbe rafforzato l'impiego del trasporto pubblico così come andrebbe migliorato il servizio elettrico rendendolo più efficiente (tab. 47).

Tab. 46. Collocazione delle regioni italiane per produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh per tipo nel 2013 e incidenza delle fonti rinnovabili sulla produzione energetica totale nel 2012

Regioni	Fonti rinnovabili	Regioni	Fonti rinnovabili senza idro	Regioni	Cogenerazione	Regioni	Bioenergia	Regioni	% produzione fonti rinnovabili su energia totale
Valle d'Aosta	310,4	Molise	70,8	Calabria	61,3	Molise	8,9	Valle d'Aosta	99,9
Trentino-Alto Adige	176,8	Calabria	54,8	Sardegna	48,9	Calabria	8,3	Trentino-Alto Adige	91,4
Molise	89,3	Basilicata	49,4	Piemonte	48,9	Basilicata	7,8	Basilicata	70,0
Calabria	79,8	Puglia	44,2	Puglia	48,7	Puglia	7,0	Umbria	57,1
Basilicata	65,0	Sardegna	33,4	Sicilia	44,7	Sardegna	6,4	Abruzzo	47,3
Abruzzo	48,7	Toscana	32,6	Friuli-Venezia Giulia	43,5	Emilia-Romagna	5,8	Molise	44,3
Umbria	47,8	Sicilia	22,8	Emilia-Romagna	43,5	Campania	4,8	Toscana	43,2
Puglia	44,3	Campania	20,1	Toscana	31,7	Lombardia	4,2	Veneto	40,9
Piemonte	41,6	Marche	18,8	Italia	27,5	Italia	3,8	Marche	38,2
Sardegna	38,0	Abruzzo	18,5	Lombardia	22,2	Veneto	3,7	Campania	35,8
Toscana	37,3	Italia	17,8	Trentino-Alto Adige	16,9	Piemonte	3,5	Piemonte	35,3
Italia	33,7	Emilia-Romagna	14,8	Abruzzo	15,7	Trentino-Alto Adige	2,9	Calabria	34,7
Marche	28,1	Umbria	11,6	Basilicata	11,1	Friuli-Venezia Giulia	2,8	Lombardia	33,5
Friuli-Venezia Giulia	27,5	Piemonte	11,4	Veneto	10,1	Lazio	2,1	Italia	31,3
Veneto	25,9	Veneto	11,2	Campania	6,8	Liguria	1,8	Friuli-Venezia Giulia	22,7
Campania	24,6	Friuli-Venezia Giulia	10,2	Lazio	5,9	Toscana	1,6	Sardegna	22,2
Lombardia	24,3	Trentino-Alto Adige	10,0	Umbria	5,0	Marche	1,5	Puglia	21,5
Sicilia	23,6	Lazio	9,1	Liguria	4,9	Umbria	0,9	Sicilia	20,1
Emilia-Romagna	18,7	Lombardia	8,5	Marche	4,7	Abruzzo	0,9	Emilia-Romagna	19,1
Lazio	15,1	Liguria	4,8	Molise	3,8	Valle d'Aosta	0,7	Lazio	13,2
Liguria	9,3	Valle d'Aosta	3,2	d'Aosta	0,9	Sicilia	0,3	Liguria	4,8

Fonte: Istat-DPS

Tab. 47. Collocazione delle regioni italiane per emissioni nel 2010 di CO2 da trasporto, impiego del trasporto pubblico nei capoluoghi di provincia nel 2013 e interruzione del servizio elettrico (n. medio per utente) nel 2013

Regioni	Emissioni di CO2 da trasporto stradale (tonnellate per abitante) 2010	Regioni	Passeggeri annui TP per abitante	Regioni	Interruzione servizio elettrico
Valle d'Aosta	3,1	Lazio	397,6	Sicilia	4,2
Emilia-Romagna	2,4	Lombardia	330,1	Campania	3,9
Umbria	2,4	Veneto	266,5	Calabria	3,6
Marche	2,3	Friuli-Venezia Giulia	200,8	Sardegna	3,2
Liguria	2,2	Liguria	199,7	Puglia	3,0
Abruzzo	2,1	Italia	188,6	Abruzzo	2,9
Veneto	2,0	Trentino-Alto Adige	161,9	Lazio	2,3
Toscana	2,0	Piemonte	158,8	Umbria	2,0
Friuli-Venezia Giulia	2,0	Emilia-Romagna	121,8	Italia	1,9
Piemonte	2,0	Sardegna	107,8	Basilicata	1,8
Lazio	2,0	Toscana	106,7	Toscana	1,8
Trentino-Alto Adige	1,9	Umbria	105,1	Marche	1,8
Italia	1,8	Campania	99,1	Trentino-Alto Adige	1,7
Lombardia	1,8	Abruzzo	64,7	Liguria	1,6
Sardegna	1,7	Marche	53,8	Veneto	1,6
Basilicata	1,6	Molise	51,9	Emilia-Romagna	1,4
Molise	1,6	Calabria	39,0	Piemonte	1,4
Campania	1,5	Puglia	38,2	Lombardia	1,1
Calabria	1,5	Sicilia	33,5	Molise	1,0
Puglia	1,3	Valle d'Aosta	25,6	Friuli-Venezia Giulia	0,9
Sicilia	1,3	Basilicata	16,8	Valle d'Aosta	0,8

Fonte: Istat-DPS

Data questa situazione il nuovo PSR ha individuato ben 14 fabbisogni (da F14 a F27: v. tabb. 3.b e 3.c – SECONDA PARTE) nel campo ambientale. Alcuni fanno riferimento alla riforestazione (F14, F21, F22) in modo da compensare le emissioni di gas serra grazie al già ricco patrimonio naturalistico e alla morfologia regionale: si punta a favorire la gestione delle aree naturali (F14), la conservazione e fruibilità del patrimonio paesaggistico (F15), nonché l'uso efficiente delle risorse idriche (F16), mediante anche il completamento di infrastrutture come le dighe del Chiascio e di Montedoglio. In quest'ambito i GAL possono concorrere con diverse iniziative, incentivando gli agricoltori a forme di gestione aziendale che favoriscano la riduzione di metano e protossido negli allevamenti (F25) e lo stoccaggio di carbonio (F26), oltre che tutelando/valorizzando il paesaggio storico-naturale (F27).

Nello scenario appena illustrato bisogna considerare che nel complesso l'agricoltura umbra si caratterizza comunque per un basso grado di impatto ambientale: la SAU gestita da aziende ad alta intensità di input per ettaro corrisponde al 9,1% del totale, mentre il valore nazionale è 2,5 volte superiore (fonte: banca dati rete rurale nazionale). Più dei sette decimi della SAU è gestita da aziende con bassa intensità di input per Ha. Inoltre, il 6,2% dei boschi ha vincoli naturalistici: si tratta di un valore di ben 6 volte superiore al dato nazionale (1,1%).

Ciò che più conta, dunque, è la sperimentazione di nuove produzioni biologiche e di processi produttivi ideati per risparmiare energia (F24). Altro problema è dato dalla qualità delle acque

sotterranee (v. Analisi di Contesto del PSR per l'Umbria 2014-2020) rispetto al quale urge l'individuazione di una corretta gestione degli input produttivi delle aziende agricole (F17).

L'efficienza energetica è un problema che riguarda in particolare il comparto agro-alimentare (F23) che va rafforzato, innovato ed esteso con il coinvolgimento anche dei piccoli produttori.

L'amministrazione regionale punta anche al consolidamento e all'estensione delle superficie coltivate con metodi ecocompatibili (F20).

Più in generale gli interventi di sviluppo rurale devono mirare all'innovazione delle pratiche agricole mediante la promozione di tecniche volte al risparmio energetico, allo scarso ricorso a fertilizzanti e principi attivi, all'incremento della produzione biologica e più in generale alla promozione della biodiversità (F19).

La cosa più interessante è che questo modo di fare agricoltura non solo evita l'abbandono delle aree periferiche e di montagna (F18), prevenendo il dissesto idrogeologico (F21), ma è funzionale a riequilibrare i territori e a fare dell'agricoltura l'epicentro di un nuovo modello di sviluppo. Ciò vale soprattutto per la nostra regione, che da un lato ha ampie risorse ambientali, ma dall'altro soffre, come il resto d'Italia, del problema del dissesto idro-geologico.

Per analizzare questo problema è utile tenere presente l'obiettivo tematico 5 della politica di coesione, e cioè la promozione dell'adattamento al cambiamento climatico, nonché la prevenzione e gestione dei rischi.

Anche in questo caso vi sono luci ed ombre, e non vanno sottovalutare le criticità.

Ad esempio, dal 2010 al 2012 gli incendi boschivi sono aumentati vertiginosamente, mentre risultano 651 kmq interessati da frane e 160 kmq a rischio di esondazioni. Tuttavia, la situazione sembra essere rientrata nel biennio successivo (tab. 48).

Tab. 48. Percentuale di superficie percorsa da fuoco dal 2005 al 2014. Comparazione tra l'Umbria e le altre aree geografiche del Paese

Aree	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Umbria	0,11	0,05	0,36	0,09	0,01	0,03	0,08	0,63	0,01	0,00
Italia	0,45	0,38	2,18	0,63	0,70	0,44	0,69	1,25	0,28	0,30
Nord Ovest	0,37	0,17	0,40	0,14	0,16	0,03	0,18	0,20	0,07	0,03
Nord Est	0,02	0,03	0,06	0,01	0,03	0,00	0,05	0,07	0,07	0,00
Centro	0,19	0,11	0,87	0,17	0,18	0,14	0,35	0,55	0,07	0,06
Mezzogiorno	0,94	0,88	5,27	1,58	1,73	1,13	1,56	2,99	0,66	0,78

Fonte: Istat-DPS

Il 34,5% della superficie agricola è affetta da erosione idrica. Alluvioni e esondazioni hanno colpito varie parti della regione negli ultimi anni: dalla zona orvietana a quella eugubina, compresi alcuni comuni dell'Alta Valle del Tevere. Come emerge dall'analisi dell'Accordo di Programma (p. 48), tra il 5 e il 15% del suolo è a rischio erosione. Vi è, dunque, la necessità di un rafforzamento delle attività di manutenzione e messa in sicurezza del territorio (ancora F21), attività alla quale può contribuire anche un ricco e aggiornato sistema informatico-statistico del patrimonio forestale, oggi assente, oltre che il coinvolgimento diretto degli agricoltori con progetti che i GAL possono ideare per raggiungere gli obiettivi climatico-ambientali europei.

Le amministrazioni comunali umbre in questi anni si sono attrezzate in particolare nella prevenzione del rischio sismico: solo l'1,1% dei comuni non ha il piano di emergenza sismica (tab. 49).

Tab. 49. Ordinamento delle regioni italiane per percentuale di comuni che non hanno il piano di emergenza sismica nel 2014

Regioni	2014
Trentino-Alto Adige	-
Molise	-
Campania	-
Lazio	59,5
Sicilia	51,3
Calabria	46,5
Sardegna	38,2
Liguria	26,8
Toscana	25,0
Emilia-Romagna	23,8
Lombardia	21,8
Italia	18,8
Veneto	14,3
Basilicata	8,4
Piemonte	7,2
Puglia	6,2
Abruzzo	2,0
Marche	1,3
Umbria	1,1
Friuli-Venezia Giulia	0,0

Fonte: Istat-DPS

Addirittura il 90,2% dei comuni umbri non solo ha il piano di emergenza, ma ha anche effettuato le analisi delle Condizioni Limite di Emergenza. L'Umbria eccelle su questo aspetto. Comunque, non bisogna abbassare la guardia: in un Paese caratterizzato da un rischio sismico alto, l'Umbria è tra le regioni più esposte. Secondo i dati della Protezione Civile presentati nella banca dati del DPS l'indice di rischio sismico dei comuni umbri è 3,5, mentre quello di un comune italiano è 1,1. Bisogna dire che la media dei comuni umbri è elevata da casi estremi (Perugia: 27,6; Terni: 23,9; Spoleto: 16,9; Foligno: 16,9; Città di Castello: 16,2) e lo scarto tra i comuni è ampio (tab. 50), ma molti comuni per un'ampia classe in decili di esposizione sismica (v. dati DPS-Istat).

Tab. 50. Dati di sintesi sui comuni umbri per indice di rischio sismico nel 2012

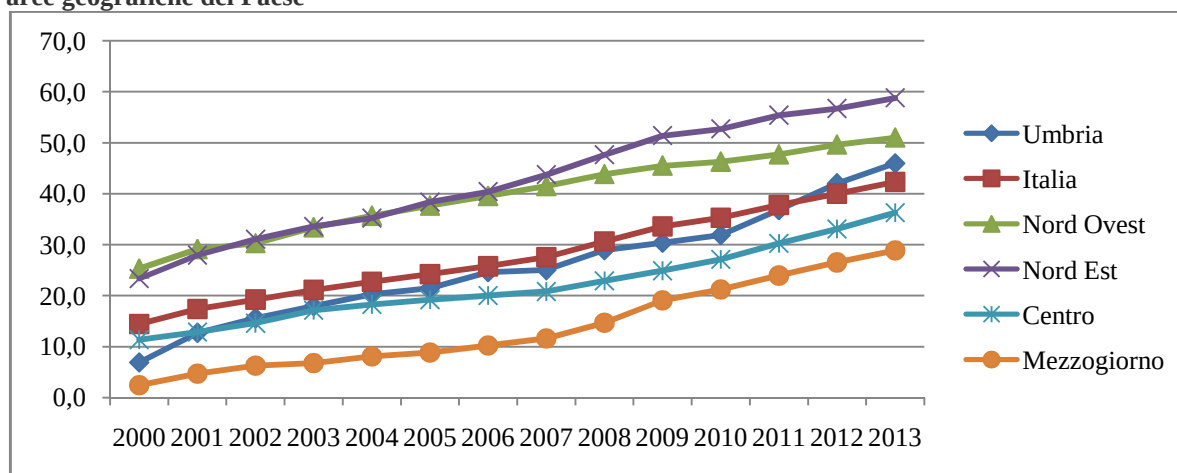
Valori	I_RISCHIO_SISMICO
N	92
Media	3,5
Mediana	1,9
Scarto Tipo	5,1
Asimmetria	3,5
Minimo	0,4
Massimo	27,6

Fonte: Istat-DPS

In materia di tutela dell'ambiente e promozione dell'uso efficiente delle risorse, corrispondente all'obiettivo tematico 6 della politica di coesione, la nostra regione ha migliorato la sua situazione negli anni soprattutto sul primo versante.

Ad esempio, nella gestione dei rifiuti l'Umbria ha raggiunto il 45,9% di raccolta differenziata nel 2013; è cioè su livelli simili al Nord Ovest, mentre nel 2000 era in una situazione peggiore di quanto registrato a livello nazionale (fig. 33).

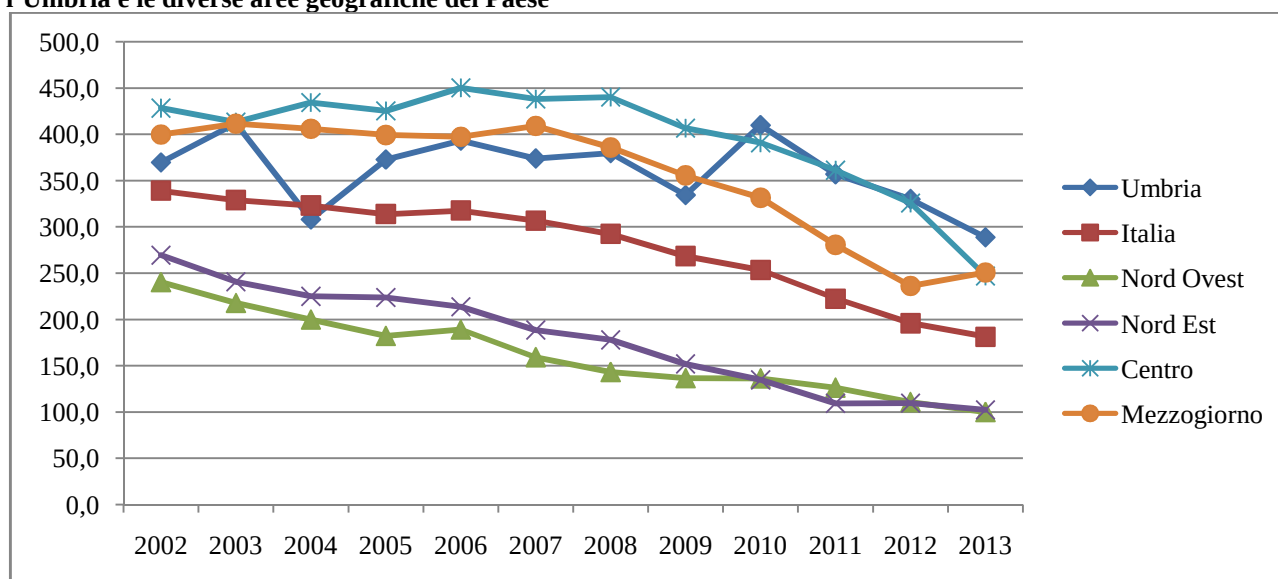
Fig. 33. Percentuale di raccolta differenziata dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Anche sulla quota pro-capite di rifiuti smaltiti in discarica si registra un dato positivo, consistente nella sua riduzione. Tuttavia, con 288,6 kg per abitante, l'Umbria si pone ancora su livelli troppo alti (fig. 34).

Fig. 34. Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (chilogrammi) dal 2002 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese

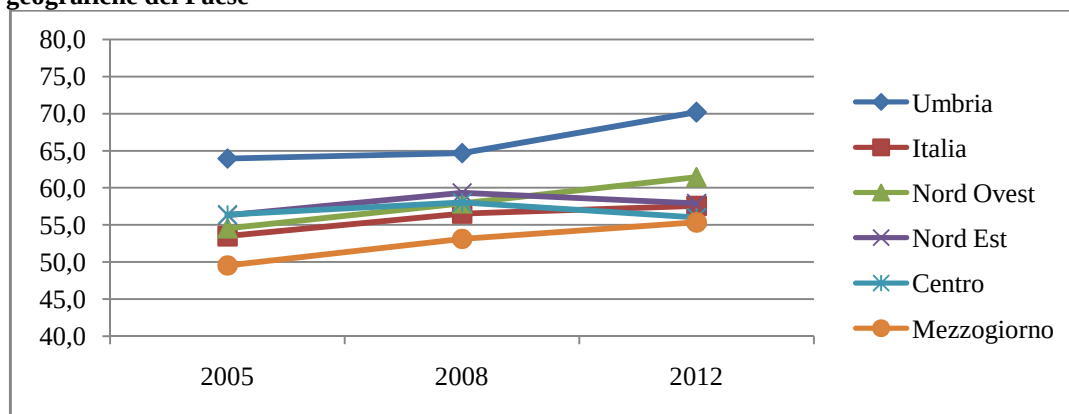


Fonte: Istat-DPS

Decisamente migliore è la situazione relativa alla qualità dei servizi pubblici, aspetto che conferma le caratteristiche positive del modello sociale umbro, come si vedrà nel prossimo paragrafo (sui servizi si rinvia anche all'Analisi di Contesto del PSR per l'Umbria 2014-2020).

Ad esempio, è abbastanza alta la quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione rispetto al numero di abitanti: si tratta del 70,2%, un valore che pone l'Umbria molto più in su di tutte le aree geografiche del Paese complessivamente considerate. Peraltro la situazione è andata migliorando negli anni, a testimonianza degli sforzi degli attori istituzionali in questo campo (fig. 35).

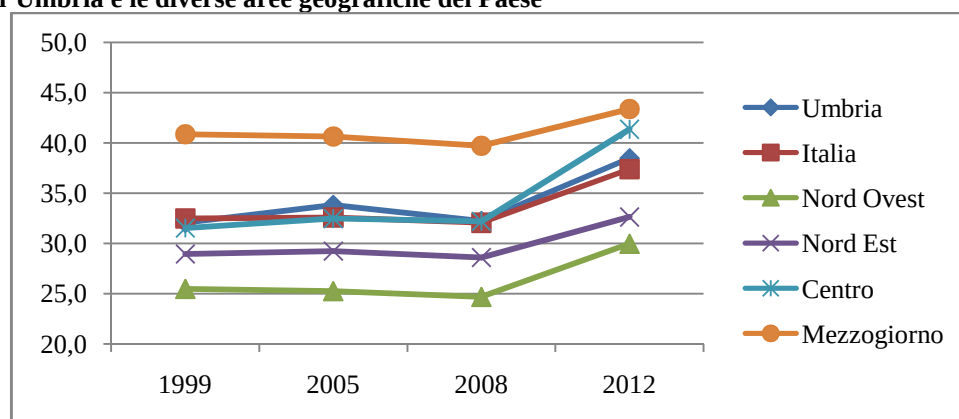
Fig. 35. Popolazione equivalente urbana servita da depurazione in percentuale rispetto al numero di abitanti nel 2005, 2008 e 2012. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Preoccupante è invece la situazione relativa ai livelli di efficienza della rete di distribuzione idrica comunale. Continua a crescere la differenza tra acqua immessa e acqua erogata, sebbene l'Umbria mostri una situazione meno grave di quelle registrata nel Centro e Sud Italia (fig. 36).

Fig. 36. Differenze tra acqua immessa e acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nella rete di distribuzione comunale nel 1999, 2005, 2008 e 2012. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Nel 2012 l'acqua immessa superava del 38,5% quella erogata. L'Istat segnala che in genere la differenza può essere dovuta a vari fattori, quali: esistenza di grandi quantità destinate ad usi pubblici che non vengono misurate e quindi contabilizzate nell'acqua erogata; sfori di serbatoi laddove l'acqua disponibile ne superi la capacità di contenimento in particolari periodi dell'anno o in particolari momenti della giornata; furti e prelievi abusivi dalla rete; perdite delle condotte.

L'uso delle risorse è ancora poco efficiente, dunque il nuovo PSR deve puntare molto sull'obiettivo tematico 7 della politica di coesione. In merito agli indicatori di questo obiettivo le tabelle 51 e 52 illustrano la situazione della nostra regione negli anni più recenti.

Del miglioramento della raccolta differenziata si è già detto, con l'Umbria che si pone a metà classifica tra le regioni italiane (avvicinandosi, come visto, al livello del Nord Ovest); mentre la produzione pro-capite di rifiuti è ancora alta. Il problema dell'irregolarità della distribuzione di acqua non è particolarmente sentito, però resta la difficoltà di ottenere acqua potabile. Positivo è il ricorso al compostaggio dei rifiuti umidi (tab. 51).

Tab. 51. Collocazione dell'Umbria in materia di efficienza nell'uso delle risorse (prima parte)

Regioni	Irreg_distracqua 2013	Regioni	Perc_acqua potabile 2012	Regioni	Racc. Diff. 2013	Regioni	Perc_ compostaggio	Regioni	kg_ rifiuti pro- capite
Calabria	30,7	Basilicata	83,6	Veneto	64,6	Friuli- Venezia Giulia	109,9	Emilia- Romagna	630,2
Sicilia	25,3	Sardegna	75,1	Trentino- Alto Adige	64,6	Veneto	96,3	Toscana	600,3
Lazio	14,5	Toscana	57,8	Friuli- Venezia Giulia	59,1	Sardegna	85,3	Valle d'Aosta	566,2
Abruzzo	13,8	Emilia- Romagna	55,6	Marche	55,5	Umbria	67,2	Liguria	563,7
Molise	13,4	Puglia	50,6	Piemonte	54,6	Lombardia	61,3	Lazio	553,1
Campania	13,3	Lombardia	44,5	Lombardia	53,3	Emilia- Romagna	59,8	Umbria	527,0
Sardegna	13,0	Piemonte	37,9	Emilia- Romagna	53,0	Trentino- Alto Adige	55,3	Marche	493,3
Puglia	11,9	Liguria	37,7	Sardegna	51,0	Piemonte	52,4	Sicilia	473,7
Toscana	10,8	Friuli- Venezia Giulia	36,1	Umbria	45,9	Toscana	44,5	Puglia	473,7
Basilicata	10,4	Marche	22,9	Valle d'Aosta	44,8	Marche	44,5	Trentino- Alto Adige	473,7
Umbria	8,6	Sicilia	22,6	Campania	44,0	Molise	39,9	Lombardia	464,9
Valle d'Aosta	5,0	Calabria	21,5	Abruzzo	42,9	Abruzzo	36,7	Piemonte	454,8
Marche	4,6	Veneto	15,1	Toscana	42,0	Puglia	25,1	Abruzzo	453,5
Piemonte	4,5	Umbria	14,9	Liguria	31,5	Valle d'Aosta	22,5	Veneto	451,2
Veneto	4,4	Trentino- Alto Adige	13,6	Lazio	26,1	Lazio	15,8	Sardegna	449,1
Liguria	4,3	Campania	10,5	Basilicata	25,8	Sicilia	12,4	Friuli- Venezia Giulia	445,6
Emilia- Romagna	4,1	Molise	6,7	Puglia	22,0	Calabria	9,6	Campania	437,4
Lombardia	3,8	Abruzzo	6,5	Molise	19,9	Campania	8,5	Calabria	422,9
Friuli- Venezia Giulia	3,0	Lazio	5,0	Calabria	14,7	Liguria	8,0	Molise	395,1
Trentino- Alto Adige	0,9	Valle d'Aosta	3,1	Sicilia	13,4	Basilicata	0,0	Basilicata	359,4

Fonte: Istat-DPS

Vanno migliorati sia il lavoro di bonifica delle aree sia l'uso efficiente dell'acqua (tab. 52).

In sintesi, la condizione ambientale della nostra regione è complessivamente positiva, sia per la presenza di un'agricoltura tendenzialmente sostenibile, ma su cui si deve continuare a puntare anche con nuove forme di allevamenti e coltivazioni, sia per la buona gestione dei servizi pubblici.

Maggiori difficoltà si registrano sul versante dell'efficienza energetica e nell'uso delle acque.

Infine, oltre a un rafforzamento del monitoraggio e della gestione idro-geologica del territorio, obiettivi raggiungibili grazie alla buona attivazione dei comuni nella predisposizione di piani di prevenzione, è importante limitare il trasporto su gomma. Infatti, in merito all'obiettivo tematico 7 (Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete) l'Umbria presenta un livello di tonnellate di merci trasportate su strada non troppo basso, anche se va detto che il trasporto su ferro è elevato (tab. 53). Quest'ultimo aspetto contribuisce, insieme agli altri, a fare dell'Umbria la regione verde d'Italia.

Tab. 52. Collocazione dell'Umbria per efficienza nell'uso delle risorse (seconda parte)

Regioni	Aree_bonificate2013	Regioni	Pop_depuraz2013	Regioni	Disp_retdistribuzione acqua 2012	Regioni	Eff_acqua 2012
Molise	60,0	Piemonte	70,9	Sardegna	54,8	Valle d'Aosta	78,1
Emilia- Romagna	55,2	Trentino- Alto Adige	70,6	Molise	47,2	Emilia- Romagna	74,4
Marche	54,0	Umbria	70,2	Campania	45,8	Trentino- Alto Adige	74,4
Liguria	49,3	Emilia- Romagna	67,1	Sicilia	45,6	Lombardia	73,5
Valle d'Aosta	46,2	Puglia	66,3	Lazio	45,1	Marche	71,1
Trentino- Alto Adige	44,5	Molise	63,1	Friuli- Venezia Giulia	44,9	Liguria	68,8
Basilicata	37,5	Basilicata	62,6	Abruzzo	42,3	Puglia	65,4
Piemonte	36,8	Sardegna	61,4	Toscana	38,5	Calabria	64,6
Lazio	34,1	Liguria	60,9	Umbria	38,5	Veneto	64,4
Sicilia	33,6	Lazio	59,6	Basilicata	38,5	Piemonte	62,0
Abruzzo	33,3	Campania	58,6	Piemonte	38,0	Basilicata	61,5
Veneto	26,9	Abruzzo	58,5	Veneto	35,6	Umbria	61,5
Umbria	25,0	Valle d'Aosta	58,2	Calabria	35,4	Toscana	61,5
Lombardia	15,5	Lombardia	57,3	Puglia	34,6	Abruzzo	57,7
Puglia	15,3	Calabria	51,5	Liguria	31,2	Friuli- Venezia Giulia	55,1
Toscana	11,8	Toscana	51,0	Marche	28,9	Lazio	54,9
Friuli- Venezia Giulia	9,3	Marche	49,0	Lombardia	26,5	Sicilia	54,4
Sardegna	8,4	Veneto	48,8	Trentino- Alto Adige	25,6	Campania	54,2
Calabria	3,5	Friuli- Venezia Giulia	47,9	Emilia- Romagna	25,6	Molise	52,8
Campania	0,8	Sicilia	40,4	Valle d'Aosta	21,9	Sardegna	45,2

Fonte: Istat-DPS

Tab. 53. Collocazione dell'Umbria rispetto a due indicatori relativi alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili

Regioni	Tonnellate_100ab_merciferro2010	Regioni	tonnellate_ab_strada2013
Liguria	181,4	Trentino-Alto Adige	40,8
Umbria	69,5	Emilia-Romagna	31,9
Emilia-Romagna	52,8	Veneto	28,5
Friuli-Venezia Giulia	34,8	Lombardia	21,4
Piemonte	34,2	Toscana	20,5
Lombardia	32,7	Liguria	19,5
Toscana	31,8	Friuli-Venezia Giulia	19,2
Veneto	26,0	Piemonte	17,9
Puglia	21,3	Umbria	16,9
Trentino-Alto Adige	18,9	Marche	16,9
Sicilia	15,8	Basilicata	14,1
Lazio	14,6	Valle d'Aosta	13,4
Marche	14,3	Abruzzo	13,3
Campania	5,8	Molise	11,0
Basilicata	3,6	Calabria	10,2
Abruzzo	3,5	Sardegna	10,2
Calabria	1,8	Lazio	9,0
Valle d'Aosta	1,6	Puglia	7,9
Sardegna	0,0	Sicilia	5,9
Molise	0,0	Campania	5,5

Fonte: Istat-DPS

Il patrimonio naturalistico umbro rappresenta una riserva da custodire e valorizzare.

Quasi la metà dei comuni ha una superficie boscata tra il 25 e il 50% della propria estensione. Addirittura un terzo dei comuni umbri è coperta da bosco per un'estensione compresa tra le metà ed i tre quarti della propria superficie (tab. 54).

Tab. 54. Distribuzione dei comuni umbri per classi di estensione della superficie boscata nel 2010

Valori	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulata
<25%	14	15,2	15,2
25 - 50%	43	46,7	61,9
50,1 - 75%	32	34,8	96,7
>75%	3	3,3	100,0
Totale	92	100,0	

Fonte: Istat-DPS

In trentaquattro comuni è possibile esaminare anche l'incidenza delle aree protette. In essi mediamente quasi un quinto della superficie è destinata a questo tipo di aree, ma anche in questo caso il valore medio è dovuto a pochi comuni con valori estremi (tab. 55) che possono raggiungere oltre l'80% della superficie, come Spello, o più del 50%, come Sigillo, Norcia e Costacciaro.

Tab. 55. Dati sintetici sui comuni umbri per incidenza delle aree protette sulla superficie comunale totale nel 2010

Valori	Superficie aree protette
N	34
Media	19,3
Mediana	11,7
Scarto Tipo	20,5
Asimmetria	1,4
Minimo	0,0
Massimo	83,4

Fonte: Istat-DPS

5. Modello sociale umbro e sviluppo rurale: innovare per includere nel mondo del lavoro e costruire una società del benessere

Tre dei 5 obiettivi del QSC riguardano la costruzione in Europa della società della conoscenza, ossia una società in cui sia alto il livello di occupazione e formazione in modo da coniugare crescita economica e inclusione sociale. In verità, la coniugazione di crescita e inclusione si può ottenere attraverso molteplici strade, a seconda della concezione di buona occupazione e al tempo stesso in base a come è definito il rapporto tra crescita del sistema economico e benessere degli individui (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2013).

L'Umbria si è storicamente caratterizzata per un modello sociale volto alla riduzione delle diseguaglianze (Montesperelli, 2008).

Tale modello si è basato su un forte investimento nelle politiche sociali ed educative in modo anche da sopperire a un tessuto produttivo gracile, basato su imprese piccole, tradizionali e *labour intensive*. I bassi salari erano compensati da forme di integrazione al reddito e servizi extra-economici; mentre la mobilità sociale era garantita per lo più dal percorso scolastico e l'espansione del pubblico impiego. Queste caratteristiche sono ancora in parte presenti, anche per l'azione di coordinamento e stimolazione delle imprese da parte dell'attore pubblico.

L'Umbria è, tuttavia, in posizione periferica rispetto all'area NEC (Nord-Est-Centro) e alle coordinate socioeconomiche specifiche della cosiddetta Terza Italia (Bagnasco, 1977; Montesperelli, Acciarri, 2013). Ma, come la Terza Italia, il processo di accumulazione capitalistica si basa molto sull'ampio ricorso a forme flessibili di lavoro, un tempo costituite dall'impiego in piccole industrie manifatturiere, oggi traducibili anche nel ricorso a forme occupazionali atipiche nei servizi al consumatore, in quelli professionali privati e nel settore pubblico allargato (compreso il Terzo Settore).

L'Umbria nel 2013 è risultata all'ultimo posto per incidenza di dipendenti a tempo determinato e collaboratori che svolgevano il lavoro da almeno 5 anni (tab. 56.a), ma allo stesso tempo è agli ultimi posti anche per tasso di stabilizzazione dei lavoratori atipici (tab. 56.b).

Tab. 56.a. Dipendenti a tempo determinato e collaboratori che hanno iniziato l'attuale lavoro da almeno 5 anni dal 2004 al 2013 (%). Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sicilia	32,4	30,8	29,3	28,5	29,8	28,8	32,4	31,1	33,7	39,5
Calabria	39,9	40,8	36,5	31,9	31,0	33,9	36,1	37,4	34,7	35,1
Basilicata	28,4	30,0	26,2	29,0	28,5	30,1	29,3	27,5	24,1	25,4
Puglia	24,8	24,2	22,2	22,0	21,4	20,2	21,8	24,5	24,1	24,9
Campania	25,9	26,9	25,7	24,6	22,0	22,7	23,9	24,1	24,6	24,1
Lazio	22,3	21,8	23,6	24,5	20,3	22,8	20,0	19,5	20,9	23,5
Molise	16,7	19,2	17,8	17,2	18,7	23,7	19,9	20,0	22,4	21,1
Abruzzo	20,0	18,1	18,0	22,6	16,5	19,1	22,8	17,8	17,2	21,0
Italia	20,9	20,6	20,3	19,8	18,3	19,1	19,6	19,2	19,1	20,2
Trentino-Alto Adige	19,8	21,6	21,3	19,3	20,8	18,8	21,9	20,5	20,3	19,8
Marche	16,7	12,6	8,5	8,0	6,4	10,5	10,0	14,7	19,0	17,6
Valle d'Aosta	23,2	28,8	24,2	26,9	23,1	20,9	18,6	21,2	13,4	17,3
Sardegna	17,8	19,3	18,4	20,2	18,0	15,6	17,6	16,1	16,2	16,8
Friuli-Venezia Giulia	16,6	15,5	16,6	17,8	14,4	14,9	12,5	15,9	13,5	16,7
Emilia-Romagna	18,7	18,4	19,8	17,3	16,8	16,1	17,1	15,9	17,4	16,6
Toscana	19,8	16,1	16,6	17,5	13,3	16,4	18,4	19,1	15,3	16,1
Lombardia	14,2	14,9	16,7	14,8	14,8	16,2	15,8	13,4	12,7	14,9
Liguria	14,8	16,2	18,3	20,3	19,5	15,0	17,6	16,6	17,6	14,4
Piemonte	13,6	12,7	10,4	11,5	13,6	16,0	14,0	14,0	12,7	13,7
Veneto	14,5	13,2	13,5	14,2	12,0	12,7	13,6	13,4	12,6	13,2
Umbria	18,4	23,1	19,3	16,8	14,2	13,1	10,8	12,6	14,8	11,7

Fonte: Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro

Tab. 56.b. Occupati in lavori instabili che svolgono un lavoro stabile a un anno di distanza dal 2004/2005 al 2012/2013 (%). Collocazione dell'Umbria nel 2012/2013

Regioni	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Basilicata	18,3	19,6	14,9	20,4	11,3	15,0	21,3	9,2	29,6
Lombardia	28,0	25,3	29,2	32,5	25,2	21,9	21,6	21,4	27,9
Veneto	34,4	22,5	31,7	36,5	27,1	24,8	32,7	27,7	26,6
Abruzzo	23,4	17,7	22,5	37,8	18,2	24,4	13,8	16,2	24,9
Liguria	21,3	34,1	28,9	22,5	19,0	32,2	22,1	31,1	24,4
Valle d'Aosta	27,3	27,0	21,8	25,6	22,6	28,1	13,8	11,7	24,1
Piemonte	25,1	27,0	17,5	31,0	21,6	19,2	23,1	21,2	23,0
Lazio	28,3	16,0	20,8	21,0	19,5	17,9	26,1	23,8	20,4
Italia	25,9	21,1	22,6	25,7	21,8	18,5	20,7	18,6	19,9
Sardegna	31,1	10,2	24,3	25,4	14,4	11,1	13,3	16,2	18,3
Puglia	22,6	22,9	23,7	20,1	22,3	15,3	22,7	14,2	18,1
Marche	27,5	30,9	15,5	16,6	16,3	19,7	11,1	20,2	17,6
Toscana	28,2	17,1	19,9	25,9	34,7	20,8	17,7	21,1	17,1
Trentino-Alto Adige	26,2	26,1	24,2	19,6	22,8	14,1	27,0	17,3	16,7
Friuli-Venezia Giulia	25,8	14,9	20,6	30,9	33,0	26,9	23,6	32,7	16,5
Campania	25,0	17,2	18,5	27,1	21,6	14,7	11,4	13,4	14,7
Umbria	21,8	25,2	29,1	28,5	22,2	21,1	22,4	22,7	14,5
Sicilia	18,0	16,2	19,0	17,8	13,0	13,9	12,6	6,5	14,4
Molise	25,4	13,4	16,6	20,5	19,1	18,9	9,5	19,3	13,2
Emilia-Romagna	31,0	26,4	21,7	28,4	22,1	11,6	22,4	12,5	13,1
Calabria	12,5	13,3	14,1	10,5	11,5	13,1	15,4	9,6	11,6

Fonte: Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro

La lettura congiunta delle ultime due tabelle, quindi, segnala come in questa regione il ricorso al lavoro atipico si protragga senza essere trasformato in occupazione stabile, ma la continuità di lungo periodo è poco diffusa. Segnatamente, appare prevalentemente diffusa la dinamica che vede i singoli lavoratori passare da un impiego a un altro, o alternare lavoro atipico e lavoro autonomo. Meno diffusa pare il fenomeno della mera transizione tra periodi di lavoro e non lavoro.

In altri termini, finora il sistema economico regionale si è retto su una quota di lavoratori atipici le cui carriere irregolari si basano sulla ricomposizione di più forme di impiego, piuttosto che sulla discontinuità lavorativa vera e propria.

Si può giungere a questa conclusione esaminando i tassi occupazionali: essi restano relativamente alti nella nostra regione, proprio per via della diffusione di questa modalità di assorbimento dell'occupazione. Se la discontinuità di lavoro fosse più alta, i tassi occupazionali sarebbero più contenuti.

Il continuo cambio di impiego da parte dei lavoratori atipici, congiunto alla diffusione della piccole imprese, produce un alto tasso di occupati sovra-istruiti: si tratta di quasi un terzo degli occupati nel 2013; l'Umbria ha il primato per percentuale di lavoratori sovra-istruiti (tab. 57).

Quanto finora emerso deve spingere gli attori addetti allo sviluppo locale a procedere, in tempi di crisi come quello attuale, alla giusta mediazione tra la logica incrementale che il modello sociale umbro adotta, procurando un buon tasso di occupazione anche grazie a flessibilità e sotto-occupazione, e l'innovazione di forme occupazionali nuove, in segmenti stabili e capaci di valorizzare l'alto capitale umano della forza lavoro. I GAL possono ad esempio lavorare all'attivazione di processi di innovazione dei servizi sociali e culturali, stimolando figure occupazionali nuove, cioè capaci di valorizzare i saperi appresi all'università; così come possono lavorare anche all'ideazione di laboratori finalizzati a coniugare questi saperi con quelli dell'artigianato tradizionale e dell'agricoltura, in vista dell'apertura di nuovi mercati per i produttori locali e le aziende agricole contadine; o ancora possono ideare percorsi di accorciamento della distribuzione dei prodotti agricoli mediante piattaforme capaci di soddisfare le richieste dell'utenza privata e i circuiti delle mense pubbliche.

Tab. 57. Occupati sovra istruiti dal 2004 al 2013 (%). Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Umbria	22,2	23,5	24,8	24,8	26,1	27,8	29,8	29,4	30,5	29,5
Lazio	18,7	20,2	21,3	22,3	23,4	25,5	26,0	26,0	26,7	26,9
Abruzzo	20,4	21,5	22,8	22,4	23,4	23,5	26,8	26,9	28,4	26,8
Marche	19,2	21,0	21,0	22,3	24,0	25,4	26,3	24,8	23,9	24,9
Calabria	16,2	17,1	18,6	19,0	20,9	21,7	23,0	22,3	23,0	24,1
Basilicata	17,1	17,4	18,2	19,1	21,1	22,2	23,1	24,3	24,5	24,1
Molise	18,8	18,7	19,9	21,3	22,1	22,5	23,6	21,8	23,6	23,8
Emilia-Romagna	15,9	17,2	17,6	17,7	19,0	19,7	21,4	22,4	22,5	22,9
Friuli-Venezia Giulia	16,6	16,4	18,3	19,1	19,4	21,8	22,8	21,7	22,4	22,2
Veneto	14,1	15,2	15,8	17,2	18,2	19,6	20,7	20,6	20,9	22,2
Liguria	17,9	20,1	20,5	19,6	20,7	21,7	21,4	21,0	21,4	22,1
Italia	15,4	16,5	17,4	18,0	19,0	20,0	21,1	21,2	21,7	22,1
Toscana	15,7	16,9	18,2	17,1	19,2	20,5	21,7	20,9	21,5	21,6
Piemonte	15,0	15,8	16,4	16,6	18,0	18,5	20,3	20,8	21,5	20,8
Puglia	14,1	14,9	16,1	17,1	16,7	16,9	17,9	19,3	20,5	20,8
Lombardia	13,8	15,2	16,0	16,8	17,3	18,2	19,6	19,5	19,6	20,6
Campania	14,0	15,0	16,3	17,0	18,2	18,8	19,0	18,9	19,9	20,6
Sicilia	14,5	15,4	15,4	16,7	17,5	17,8	18,8	19,8	20,7	20,3
Sardegna	12,4	13,5	15,0	16,1	16,5	16,7	18,1	18,2	18,3	19,5
Valle d'Aosta	12,0	12,6	13,1	13,9	14,4	15,7	16,0	16,8	18,1	18,2
Trentino-Alto Adige	10,9	11,6	12,3	12,8	13,0	13,3	14,3	15,6	15,7	15,9

Fonte: Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro

Più preoccupante, invece, è l'altro aspetto connesso al carattere *labour intensive* dell'assetto produttivo umbro: il 10% dei lavoratori ha una paga bassa, ossia inferiore ai 2/3 della paga mediana (tab. 58).

Tab. 58. Lavoratori a bassa paga dal 2008 al 2013 (%). Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Calabria	20,8	20,2	19,6	20,9	21,5	20,5
Puglia	18,6	19,5	21,3	20,0	18,8	19,1
Campania	17,9	16,7	18,2	18,1	18,4	18,5
Sicilia	15,7	16,2	18,0	17,9	17,3	17,4
Basilicata	15,6	15,9	17,9	15,2	14,6	14,4
Molise	12,5	11,9	13,7	13,0	11,8	13,4
Sardegna	13,9	14,9	13,9	12,5	13,1	12,2
Marche	9,1	9,9	10,0	9,5	10,3	11,4
Abruzzo	10,7	11,6	12,5	13,4	12,5	11,2
Lazio	11,0	11,9	14,5	11,1	9,9	10,7
Italia	10,2	10,5	11,3	10,5	10,5	10,5
Umbria	8,7	9,0	9,5	10,0	10,7	10,0
Piemonte	9,4	9,9	10,3	9,3	10,3	9,1
Toscana	8,5	7,3	9,4	8,4	8,5	8,6
Emilia-Romagna	7,8	8,3	8,6	7,7	7,7	7,8
Friuli-Venezia Giulia	8,0	8,3	8,2	8,1	7,9	7,7
Liguria	7,6	7,4	8,2	7,4	8,3	7,5
Trentino-Alto Adige	6,0	7,7	7,4	7,6	8,4	7,1
Veneto	6,0	6,6	6,8	6,7	6,6	7,0
Lombardia	6,0	6,3	6,7	6,2	6,6	6,9
Valle d'Aosta	5,6	6,1	7,6	6,7	7,2	6,8

Fonte: Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro

Ancor più drammatico è il dato sul tasso di infortuni mortali o produttori di inabilità permanente: nel 2011 si registravano 21,3 infortuni di tale gravità ogni 10.000 lavoratori.

L'Umbria nel 2011 era al secondo posto in questa tragica classifica e negli anni passati deteneva il primato con oltre 25 infortuni gravi ogni 10.000 lavoratori (tab. 59).

Tab. 59. Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente (ogni 10.000 lavoratori e al netto delle forze armate) dal 2005 al 2011. Collocazione dell'Umbria nel 2011

Regioni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Basilicata	19,4	19,2	20,5	21,6	22,0	22,2	23,7
Umbria	26,7	26,8	25,0	25,5	25,9	24,9	21,3
Abruzzo	19,6	20,4	19,2	19,4	19,7	20,0	20,3
Marche	21,0	21,5	20,2	21,8	20,1	20,0	20,2
Toscana	20,5	21,3	19,8	20,2	20,5	21,1	19,9
Sardegna	18,8	19,4	20,2	20,2	20,7	20,8	18,3
Sicilia	15,7	15,9	16,0	16,9	17,9	17,2	17,5
Calabria	18,2	18,9	17,9	19,6	18,7	19,3	17,4
Liguria	18,6	17,1	16,7	16,8	18,0	16,6	16,7
Valle d'Aosta	20,3	20,1	18,3	16,1	19,8	11,9	16,6
Emilia-Romagna	19,4	20,8	20,7	21,1	20,1	18,9	16,5
Trentino-Alto Adige	22,1	22,3	21,2	20,6	22,1	20,1	15,7
Molise	21,0	19,7	16,6	17,0	17,5	15,5	15,6
Italia	15,0	15,4	14,9	14,9	14,9	14,5	13,5
Friuli-Venezia Giulia	16,8	18,0	15,5	16,4	13,9	13,5	12,5
Puglia	14,2	13,9	14,0	14,0	13,0	13,2	12,4
Veneto	14,1	14,6	14,5	14,0	13,6	13,2	11,7
Campania	11,4	11,5	11,3	11,1	11,7	12,0	11,2
Piemonte	11,7	12,4	11,8	11,0	11,5	11,1	10,3
Lazio	11,2	11,1	10,5	10,2	10,4	10,6	9,7
Lombardia	11,0	11,1	10,8	10,6	10,3	9,6	9,2

Fonte: Inail

Questa situazione richiede non solo la creazione di partenariati tra produttori, enti locali e mondo della ricerca, ma anche la costruzione di percorsi partecipativi volti alla creazione di start up di imprese dedite alla creazione di lavoro sicuro.

L'Umbria, in virtù del suo percorso di sviluppo, può puntare all'implementazione del paradigma dell'investimento sociale (Morel, 2013), consistente nell'investimento in servizi dediti alla prevenzione dai rischi di esclusione sociale (servizi per l'infanzia, scuola, formazione permanente, educazione alla cittadinanza) e strumentale ad alimentare un circuito occupazionale funzionale alla crescita economica.

Date le ridotte risorse pubbliche, il paradigma dell'investimento sociale può essere in parte declinato secondo la logica dell'innovazione sociale, che punta a integrare attori privati (cittadini, utenti dei servizi, non solo imprese), enti pubblici e Terzo Settore facendo in modo che essi, mediante l'impiego della conoscenza scientifica, riducano i costi di gestione dei beni comuni, garantendo un buon livello qualitativo dell'offerta.

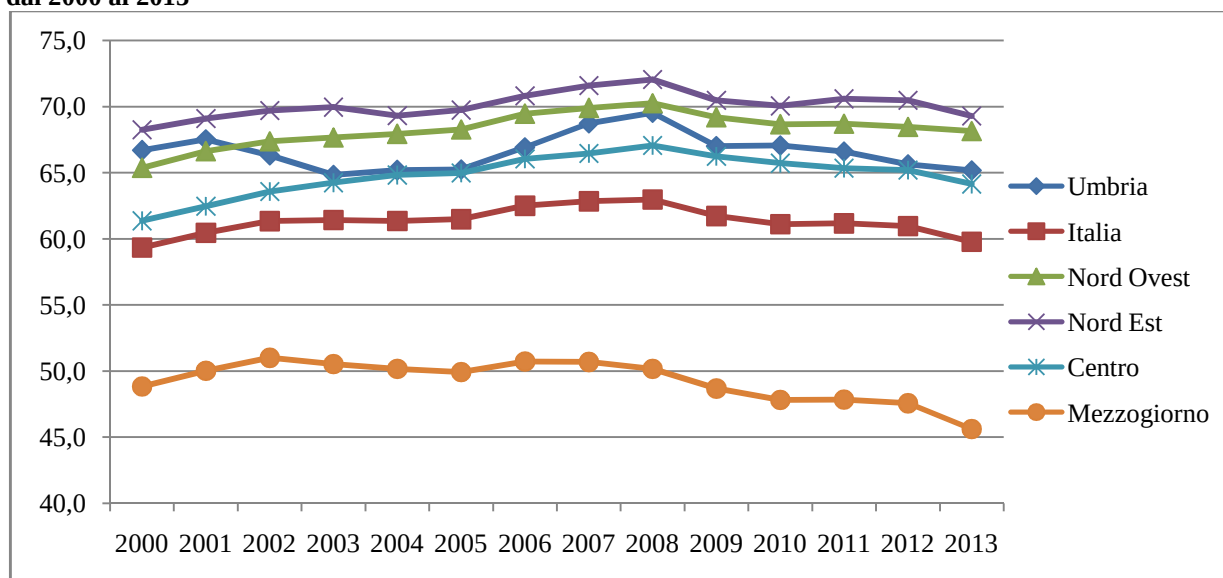
Per muoversi in questa direzione, i GAL possono ricorrere a strumenti simili ai concorsi di idee e più in generale progetti che valorizzino l'economia rurale, perché essa si fonda sul principio della sostenibilità non solo ambientale, ma anche sociale. Si tratta, cioè, di "scacciare la moneta vecchia del cattivo e pericoloso lavoro" con nuova moneta, e cioè attività valorizzanti saperi e prodotti utili a investire meglio la spesa pubblica (più efficienza e più efficacia) e a creare nuovi mercati di sbocco per i prodotti agricoli e per nuovi servizi, alla cui erogazione possono partecipare gli stessi agricoltori, aumentando il valore aggiunto delle loro aziende.

Iniziative del genere avrebbero ricadute positive sull'occupazione, in particolare su quella giovanile. Per comprendere l'urgenza di questo nuovo approccio allo sviluppo rurale locale, è utile esaminare a fondo la situazione occupazionale dell'Umbria.

L'obiettivo 1 di Europa 2020 è il raggiungimento di almeno il 75% di occupati tra la popolazione di 20-64 anni. L'Italia punta al 67-69%. L'Umbria presenta un tasso occupazionale delle persone di questa coorte di età di poco inferiore a questo obiettivo: il 65,2%. A metà del primo decennio del XXI secolo la nostra regione aveva raggiunto l'obiettivo nazionale, ma poi la crisi economica ha colpito in maniera incisiva l'economia con il crollo degli occupati. Vi potrebbe essere un'ulteriore contrazione, dato il trend (fig. 37), se non si stimolano gli investimenti pubblici e privati, che restano ovviamente centrali per l'assetto economico nazionale e regionale. Tuttavia, come detto, le pratiche di innovazione sociale possono concorrere ad attenuare gli effetti negativi della crisi economica, e al tempo stesso contribuire ad iniziative di piccola scala volte all'incremento di occupati e al miglioramento della gestione dei beni comuni.

In ogni caso, ancora oggi l'Umbria si pone sopra i livelli nazionali (Italia: 59,8%), sebbene si sia distanziata dal Nord Est.

Fig. 37. Tasso di occupazione 20-64 anni. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese dal 2000 al 2013

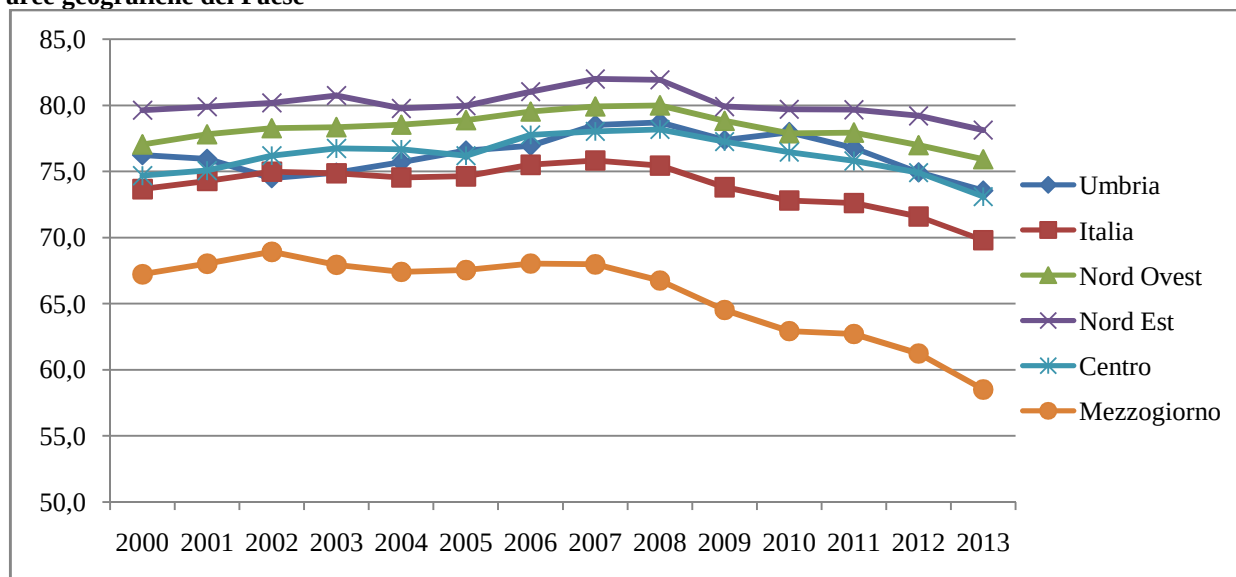


Fonte: Istat-DPS

In realtà, l'occupazione maschile è su livelli superiori di quanto stabilito dall'obiettivo italiano e vicina al parametro europeo, nonostante il significativo crollo avutosi con l'avvio della crisi attuale: nel 2007 era quasi all'80%, poi è scesa fino a giungere al 73,6% nel 2013, mentre in Italia è al

69,8%. L'Umbria si pone sui livelli del Centro Italia, mentre negli anni precedenti aveva raggiunto i livelli del Nord Est (fig. 38).

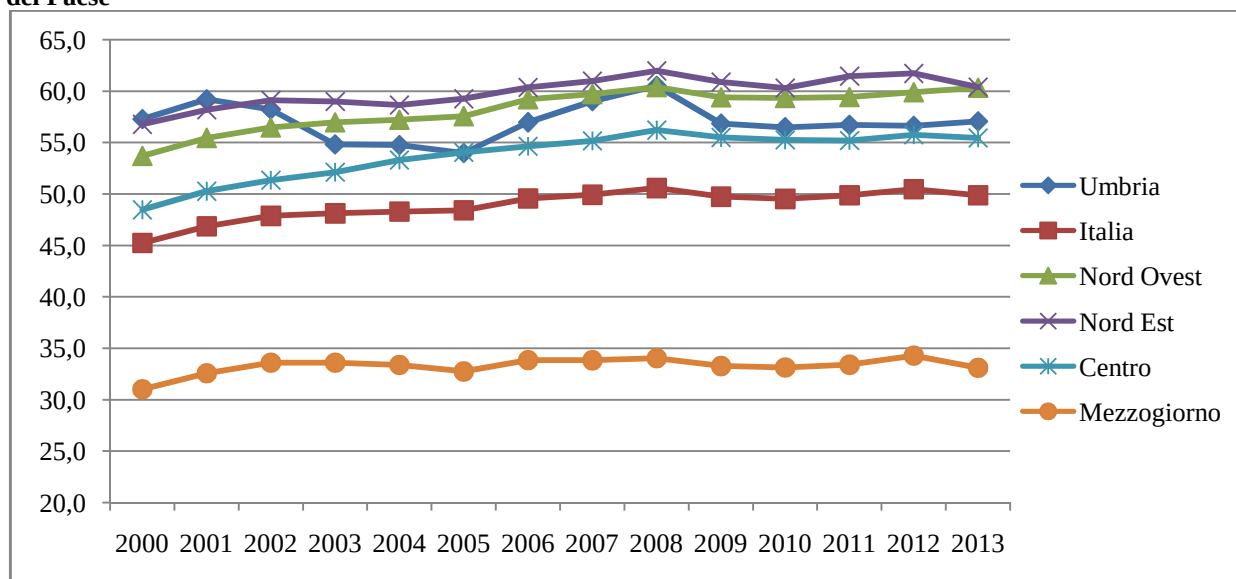
Fig. 38. Tasso di occupazione maschile 20-64 anni dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Simile è stato l'andamento dell'occupazione femminile, anche se va detto che negli ultimi anni, dopo la contrazione, il livello occupazionale delle donne tiene, evidentemente grazie all'alta scolarizzazione femminile (Parziale, 2015b). Sulla questione dell'istruzione si tornerà tra breve. Col 57,1% di donne tra i 20 e i 64 anni occupate la nostra regione si colloca 7,2 punti percentuali sopra il dato nazionale (49,9%), molto distante dal Mezzogiorno e in posizione migliore anche rispetto al Centro Italia (fig. 39).

Fig. 39. Tasso di occupazione femminile 20-64 anni. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Tra le donne e gli uomini più anziani, di 55-64 anni, il tasso occupazionale è al 47,3%, 5 punti sopra il dato nazionale.

Si assiste, dunque, al recupero dell'occupazione femminile rispetto a quella maschile per via di una convergenza che vede diminuire l'occupabilità degli uomini e aumentare quelle delle donne, anche se queste ultime risultano ancora svantaggiate (*ibidem*).

Ma il vero problema riguarda i giovani. In Italia il tasso di occupazione di coloro che hanno tra i 15 ed i 29 anni si è abbassato significativamente negli ultimi anni, ed è oggi sotto il 30%. Si tratta di un'emergenza nazionale che coinvolge l'intero Paese. In Umbria il tasso è nel 2013 appena al 34,8%: la situazione è meno critica di altre parti del Paese (tab. 60), ma – come visto – spesso ciò si traduce in impieghi malpagati e/o pericolosi.

Tab. 60. Collocazione dell'Umbria per tasso di occupazione giovanile 15-29 anni nel 2013

Regioni	2013
Trentino-Alto Adige	44,2
Valle d'Aosta	39,5
Lombardia	39,3
Emilia-Romagna	37,7
Veneto	37,7
Toscana	36,0
Umbria	34,8
Piemonte	34,8
Friuli-Venezia Giulia	34,6
Marche	33,7
Liguria	29,9
Italia	29,4
Abruzzo	28,2
Lazio	27,5
Sardegna	21,7
Puglia	21,3
Basilicata	19,8
Molise	19,4
Campania	19,0
Calabria	18,6
Sicilia	17,9

Fonte: Istat-DPS

La crisi economica ha accresciuto anche il tasso di NEET, ossia di giovani tra i 15 ed i 29 anni che né lavorano né sono in formazione. Tuttavia, il fenomeno è più contenuto di molte altre regioni (tab. 61) perché, come si vedrà, il sistema scolastico e formativo umbro ha una buona capacità di inclusione.

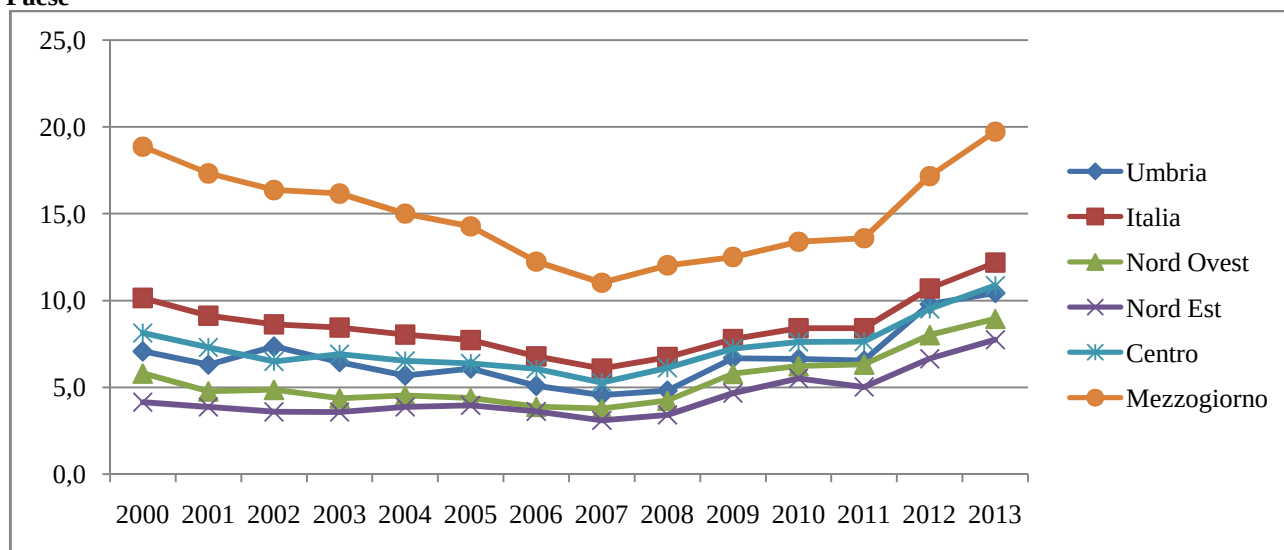
Tab. 61. Tasso di giovani di 15-29 anni in condizione di NEET dal 2004 al 2013. Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sicilia	33,4	33,9	33,0	31,7	32,6	32,3	33,5	35,7	37,7	39,7
Campania	31,2	31,8	30,5	32,3	32,5	32,9	34,3	35,2	35,4	36,4
Calabria	29,0	30,1	29,3	29,7	28,2	28,1	31,4	31,8	33,8	35,6
Puglia	29,0	30,8	29,1	28,2	26,9	28,0	28,7	29,2	31,2	34,1
Sardegna	23,9	24,4	24,2	21,7	23,9	27,4	25,6	27,6	28,4	31,8
Basilicata	24,9	25,2	24,0	23,1	23,0	23,7	28,5	26,9	29,3	31,8
Molise	21,0	20,9	19,6	19,0	19,6	19,7	20,1	22,8	24,3	29,2
Italia	19,5	20,0	19,2	18,9	19,3	20,5	22,1	22,7	23,9	26,0
Lazio	17,3	17,5	16,9	15,4	15,0	16,6	18,9	21,6	21,5	23,6
Abruzzo	15,9	15,9	15,0	14,3	15,4	18,4	18,8	17,6	19,5	23,4
Piemonte	13,5	13,3	12,6	12,3	12,5	15,8	16,7	16,4	18,0	22,7
Liguria	13,6	14,1	13,4	13,6	13,5	13,8	15,6	15,1	17,9	21,1
Marche	12,8	13,7	12,0	11,3	13,3	16,1	14,6	15,4	17,8	20,5
Toscana	12,5	12,7	13,2	13,0	12,8	13,0	15,5	16,4	18,2	19,6
Valle d'Aosta	12,3	10,7	11,8	11,0	11,5	14,3	14,1	15,2	13,6	19,3
Umbria	12,6	14,0	12,1	12,1	12,9	14,4	15,6	15,8	18,7	19,0
Emilia-Romagna	9,8	9,9	10,1	9,7	9,7	12,6	15,6	15,4	15,9	18,8
Lombardia	11,6	11,5	10,7	10,9	12,7	14,3	15,7	15,3	16,2	18,4
Veneto	10,4	11,7	11,0	10,1	10,7	12,6	15,7	15,6	17,0	18,1
Friuli-Venezia Giulia	12,1	11,1	10,7	11,0	12,0	13,7	14,1	15,7	17,9	17,2
Trentino-Alto Adige	8,6	9,4	9,5	8,9	9,4	9,9	11,8	11,2	13,0	13,3

Fonte: Istat-DPS

Nonostante l'occupazione tutto sommato tenga, almeno per coloro che hanno più di 29 anni, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 10,4% nel 2013, in linea col dato del Centro Italia (fig. 40).

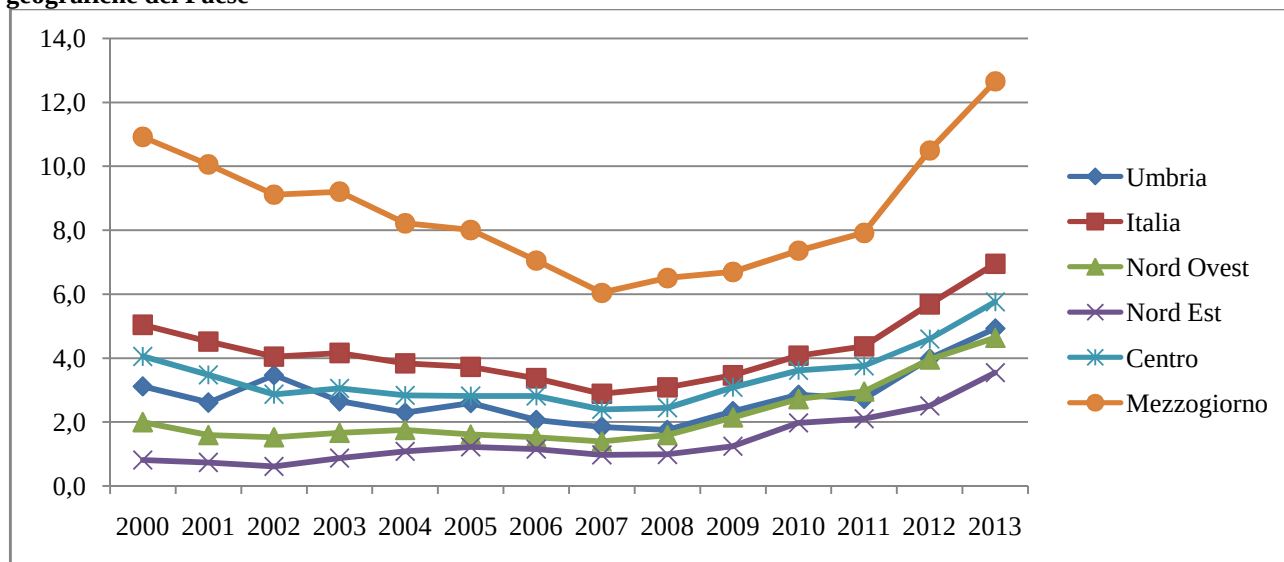
Fig. 40. Tasso di disoccupazione dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Il tasso di disoccupazione di lunga durata è per fortuna non molto alto: nel 2013 è al 4,9%, in linea col Centro Italia e di poco superiore al Nord Ovest (fig. 41)

Fig. 41. Tasso di disoccupazione di lunga durata dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



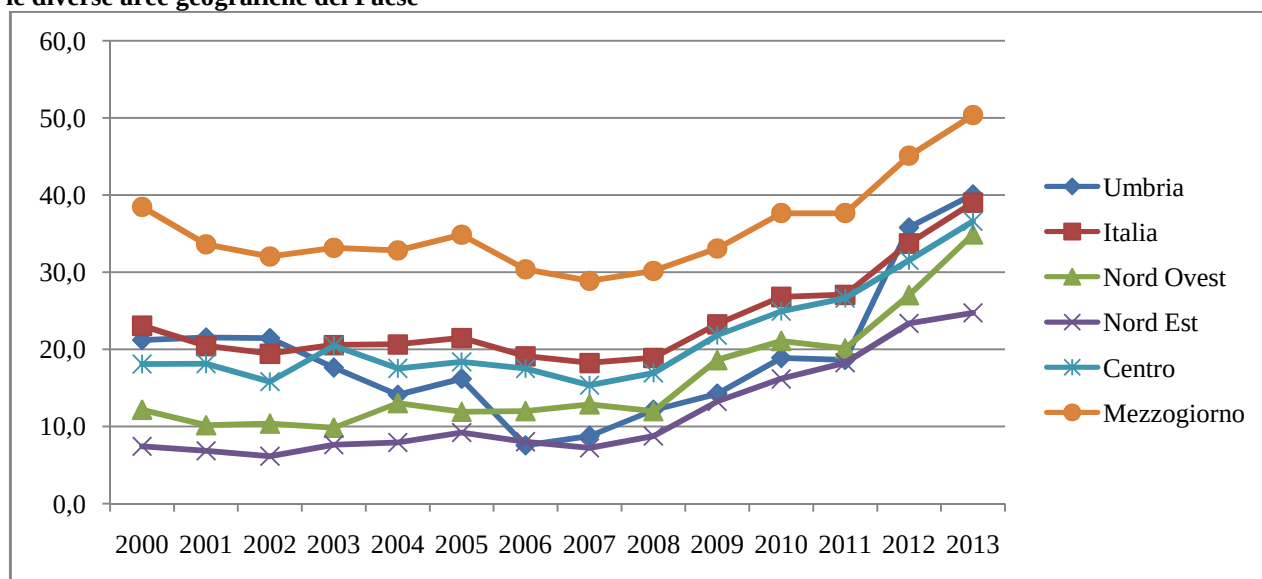
Fonte: Istat-DPS

Questo tasso scende al 4,6% tra gli uomini e sale al 5,3% tra le donne, ma in entrambi i casi si è sotto il livello nazionale che è rispettivamente il 6,5% e il 7,5%.

Se si sposta lo sguardo ai giovani tra i 15 ed i 24 anni la situazione si fa invece molto più critica.

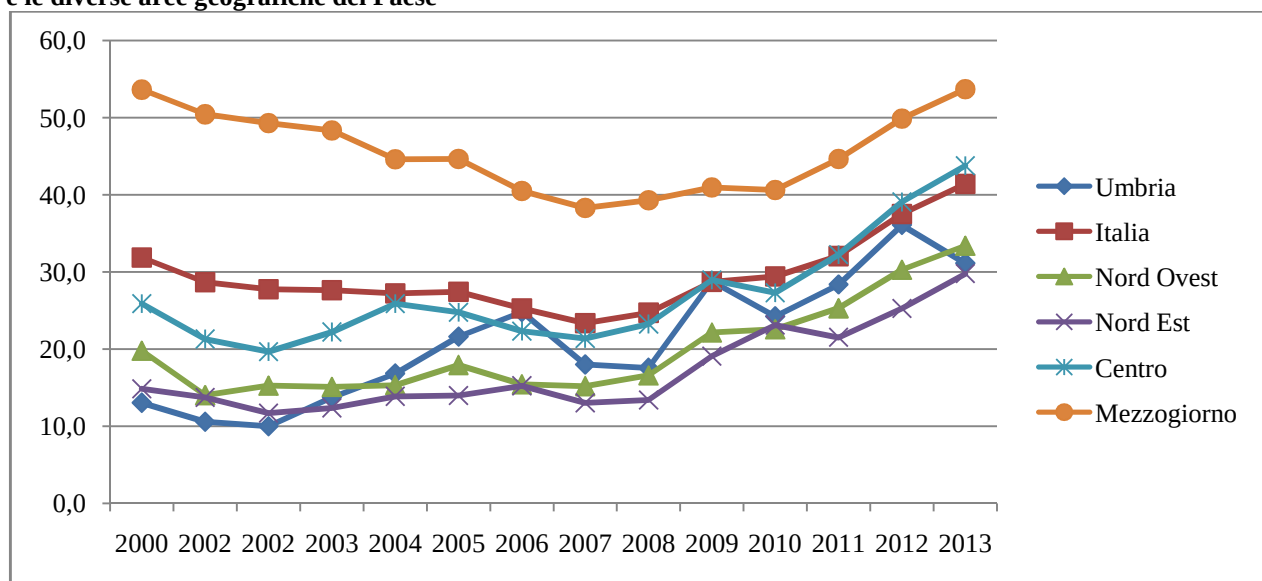
La disoccupazione giovanile è divenuta di dimensioni enormi, superando nel tempo il dato nazionale: peggiore è solo la situazione nel Sud Italia (figg. 42 e 43).

Fig. 42. Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) maschile dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Fig. 43. Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) femminile dal 2000 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Il tasso di disoccupazione giovanile è oltre il 40% in Umbria: in altre parole, ogni 10 giovani di 15-24 anni che vogliono lavorare più di 4 non vedono soddisfatto questo bisogno.

Tale aspetto deve far riflettere, però, anche sull'opportunità di innalzare la formazione dei più giovani con percorsi di istruzione terziaria universitari e non universitari. La sfida è fare dell'Umbria una vera società della conoscenza, ma ideando in maniera creativa imprese, attività e figure professionali capaci di mescolare, con gradiente variabile a seconda dei casi, saperi pratici e cognizioni intellettuali a favore di nuovo "lavoro vivo", cioè qualificato e produttivo.

La gracilità del sistema economico umbro è testimoniato anche dal 12,4% di unità di lavoro irregolari: è il tasso più alto del Centro-Nord, Liguria esclusa (tab. 62).

Tab. 62. Tasso irregolarità lavoro (% ULA irregolari su ULA totali) dal 2001 al 2012. Collocazione dell'Umbria nel 2012

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Calabria	25,6	25,5	24,2	25,6	27,0	27,7	27,0	26,6	28,6	30,9	28,5	30,9
Molise	18,0	18,5	17,7	16,9	18,2	19,0	19,3	21,6	23,8	22,9	22,9	24,6
Basilicata	18,5	19,2	19,1	18,1	18,2	19,6	18,6	20,0	22,2	20,9	22,4	22,4
Sardegna	18,4	17,1	17,7	19,1	18,7	19,4	18,8	18,4	19,4	20,7	21,9	22,9
Sicilia	22,8	21,6	20,9	19,3	21,0	19,7	18,9	18,7	20,3	20,4	20,8	21,3
Campania	22,9	22,0	21,1	21,0	19,8	19,2	17,7	18,5	18,4	18,4	18,5	19,3
Puglia	18,8	18,1	16,7	15,3	16,5	17,2	17,1	17,5	18,5	17,9	18,0	18,7
Abruzzo	13,7	13,6	12,2	12,3	13,0	12,7	11,9	12,4	13,1	13,3	13,7	14,0
Liguria	13,9	12,0	10,7	11,5	12,5	12,5	12,0	11,6	12,1	12,2	12,7	12,3
Umbria	14,8	13,1	11,1	12,0	12,1	12,5	12,6	11,7	11,6	12,0	12,2	12,4
Italia	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,8	12,2	12,1	12,0	12,1
Piemonte	10,8	9,6	8,4	8,8	9,7	10,1	10,0	10,3	10,8	11,1	11,6	11,3
Valle d'Aosta	10,4	10,0	9,9	10,5	10,9	11,2	10,8	13,4	11,0	11,5	11,3	11,4
Friuli-Venezia Giulia	11,4	10,8	10,0	9,8	10,3	10,7	10,8	10,1	10,2	10,4	11,0	10,4
Lazio	15,0	13,1	11,2	12,2	12,1	11,4	11,3	11,0	11,4	11,3	10,7	10,3
Marche	11,8	10,5	9,8	9,8	9,6	10,0	10,2	9,7	9,9	9,9	9,4	9,4
Toscana	10,8	9,7	8,6	8,6	9,2	8,9	8,9	9,1	9,1	8,9	9,2	9,0
Veneto	10,0	8,9	8,0	8,4	8,4	8,3	8,6	8,4	8,5	8,3	8,3	8,0
Emilia-Romagna	9,5	8,6	7,5	7,7	7,9	7,8	8,0	8,3	8,3	8,1	8,2	7,9
Trentino-Alto Adige	9,2	8,8	8,6	8,6	9,1	8,7	8,6	8,0	8,0	7,5	7,5	7,6
Lombardia	9,5	8,2	7,1	7,6	7,5	8,0	8,5	8,2	8,1	7,5	7,3	7,1

Fonte: Istat, banca dati BES

Pertanto, nuovi circuiti di progettazione e investimenti dal basso (mediante partenariati pubblici-privati), e forme di valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale possono offrire l'opportunità per sostituire occupazioni svantaggiose con quelle qualificate, includendo soggetti oggi deboli nel mercato del lavoro, come giovani, donne, immigrati, disabili, persone fuoriuscite precocemente dai percorsi scolastici, disoccupati, etc.

Creare buona occupazione serve non solo ad aumentare la capacità di reddito dei singoli, ma anche a integrarli socialmente. Il lavoro è fonte di identità e al tempo stesso può divenire strumento di espressività della natura sociale dell'essere umano.

In ogni caso, quando non c'è la possibilità di creare occupazione è importante che si stimolino un insieme di attività formative e sociali, onde evitare la piena deprivazione del soggetto su molteplici aspetti (lavoro, reddito, cultura, partecipazione sociale, etc.).

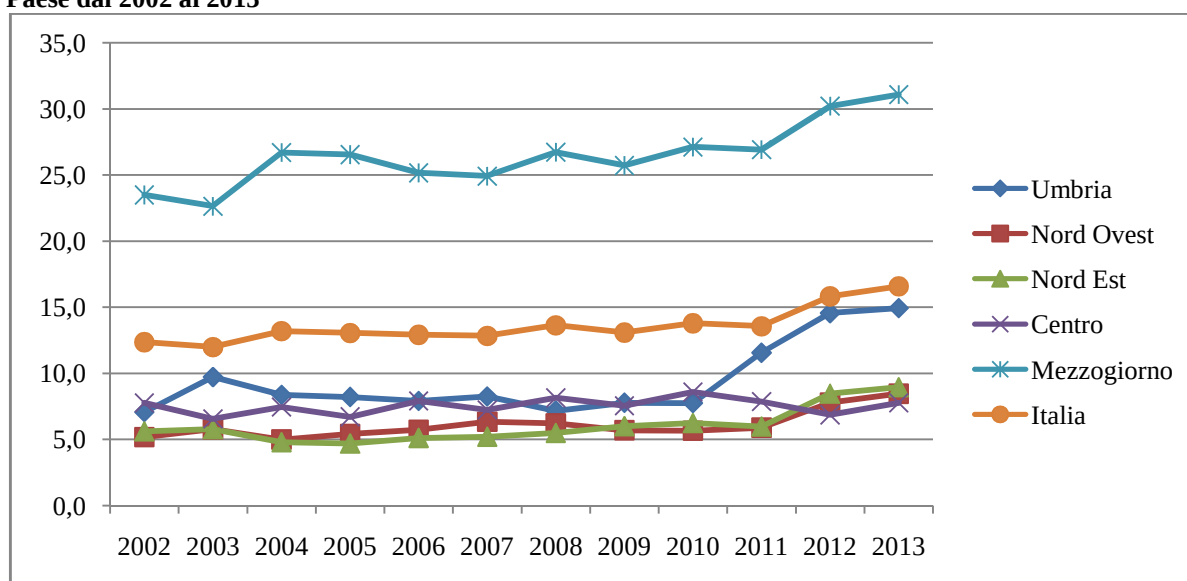
Per questo Europa 2020 prevede all'Obiettivo 5 la lotta alla povertà e all'emarginazione, ponendo come target l'uscita da questa condizione, o da una situazione a rischio, di almeno 20 milioni di persone. L'Italia punta a una riduzione di 2,2 milioni di persone a rischio di esclusione sociale.

In verità le politiche economiche restrittive degli ultimi decenni, su scala internazionale, hanno accentuato le diseguaglianze o non hanno saputo contrastare la polarizzazione tra ricchi e poveri (Crouch, 2014; Piketty, 2014).

Se si considera la linea della povertà relativa²³, le persone che vivono sotto la condizione di povertà sono il 14,9% dei residenti nella nostra regione: l'Umbria ha raggiunto il dato nazionale, anch'esso cresciuto, in particolare a partire dal 2011 (fig. 44).

²³ La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (nota come International Standard of Poverty Line) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese, che nel 2012 è risultata di 990,88 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza.

Fig. 44. Persone in condizione di povertà relativa. Confronto tra l'Umbria e le altre aree geografiche del Paese dal 2002 al 2013

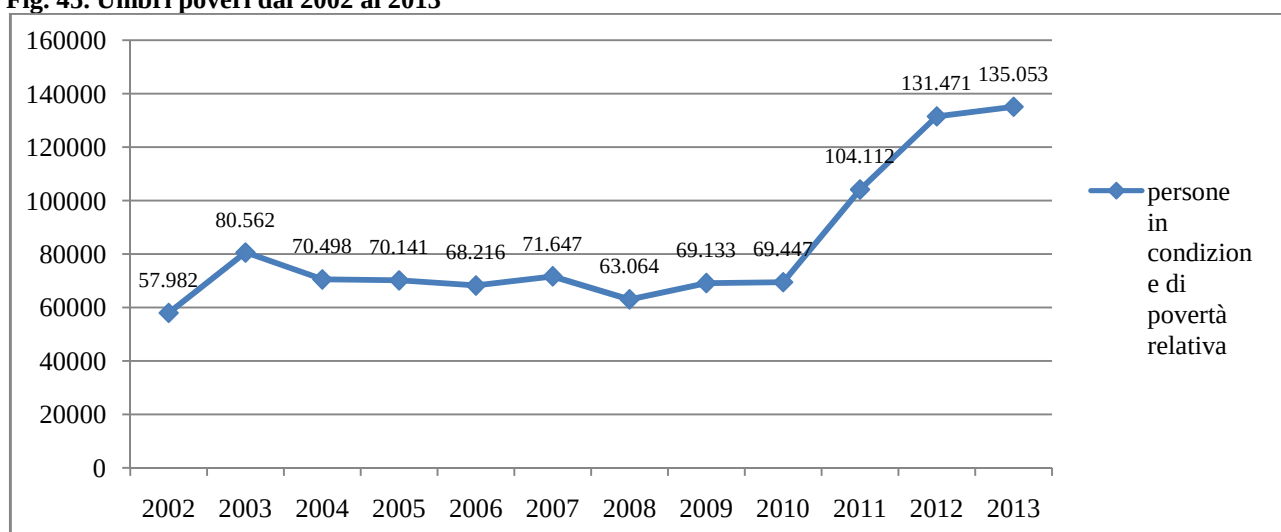


Fonte: Istat-DPS

In valori assoluti, gli italiani in condizione di povertà relativa sono aumentati invece che diminuire: nel 2002 erano quasi 7 milioni, nel 2013 hanno superato i 10 milioni!

In Umbria sono passati da 57.000 a 135.000 (fig. 45): sono quasi triplicati; è come se in 13 anni una città come Foligno avesse raggiunto una popolazione simile a quella di Perugia.

Fig. 45. Umbri poveri dal 2002 al 2013



Fonte: Istat-DPS

L'incremento maggiore si è avuto dal 2010 al 2011, ossia quando la crisi economica si è protratta e il modello sociale umbro non ha potuto più arginare il fenomeno.

Buona parte dei poveri vivono un disagio economico molto grave²⁴: si tratta di 7,5 milioni di italiani, di cui 86.000 umbri, stando ai dati del 2013, mentre nel 2002 erano poco meno di 4 milioni, di cui 31.400 umbri.

²⁴ L'indicatore è dato dal numero di persone che vivono in famiglie che presentano almeno 4 di 9 problemi considerati. I problemi considerati sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o

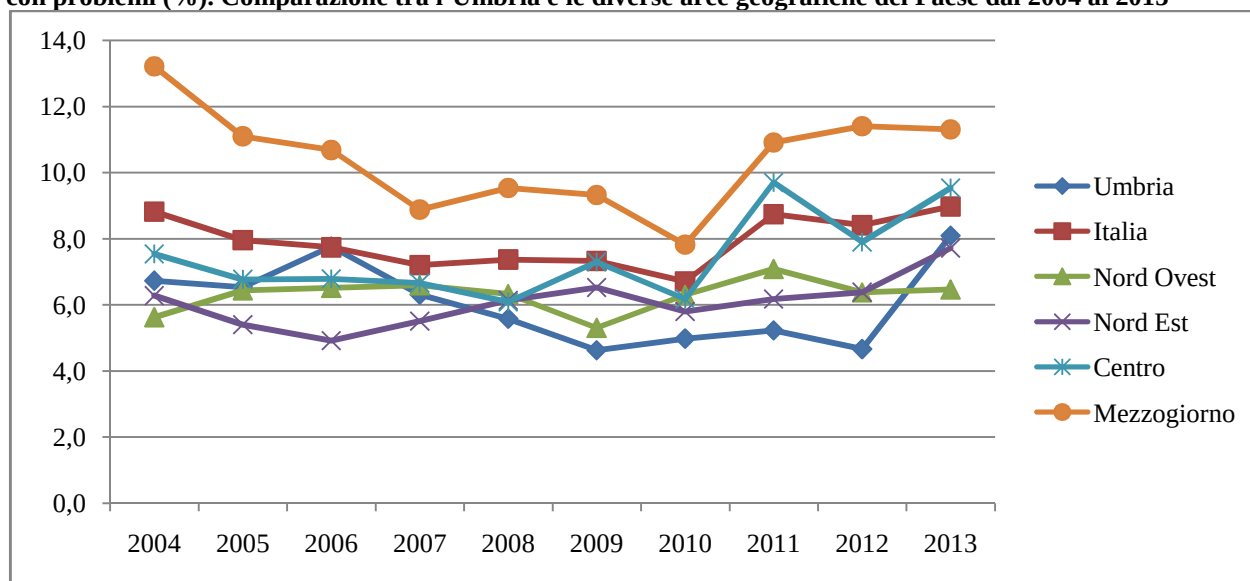
I minori a rischio di emarginazione sociale²⁵ sono passati da 3 a 3,3 milioni nel nostro Paese, mentre in Umbria sono passati da 25.600 circa a 41.800. Tra i minori in questa condizione in Italia gli umbri costituivano lo 0,8% nel 2002 e ben l'1,3% nel 2013 (cioè l'incidenza della povertà minorile è superiore al peso demografico dell'Umbria nel contesto nazionale).

Pertanto, la povertà riguarda oggi anche i minori, target un tempo escluso o quasi da questo fenomeno (Negri, Saraceno, 2004).

Le ristrettezze economiche spingono i giovani a tornare o restare a casa, e più nuclei familiari o parenti a convivere in abitazioni non sufficientemente ampie e prive di alcuni servizi.

In Umbria il sovraffollamento abitativo era fino a qualche anno fa un fenomeno marginale, ma oggi è presente in misura simile a quanto rilevato nelle regioni settentrionali: l'8,1% delle persone vive questo disagio, un valore di poco inferiore al 9% registrato in tutta Italia (fig. 46).

Fig. 46. Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi (%). Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese dal 2004 al 2013



Fonte: Istat-DPS

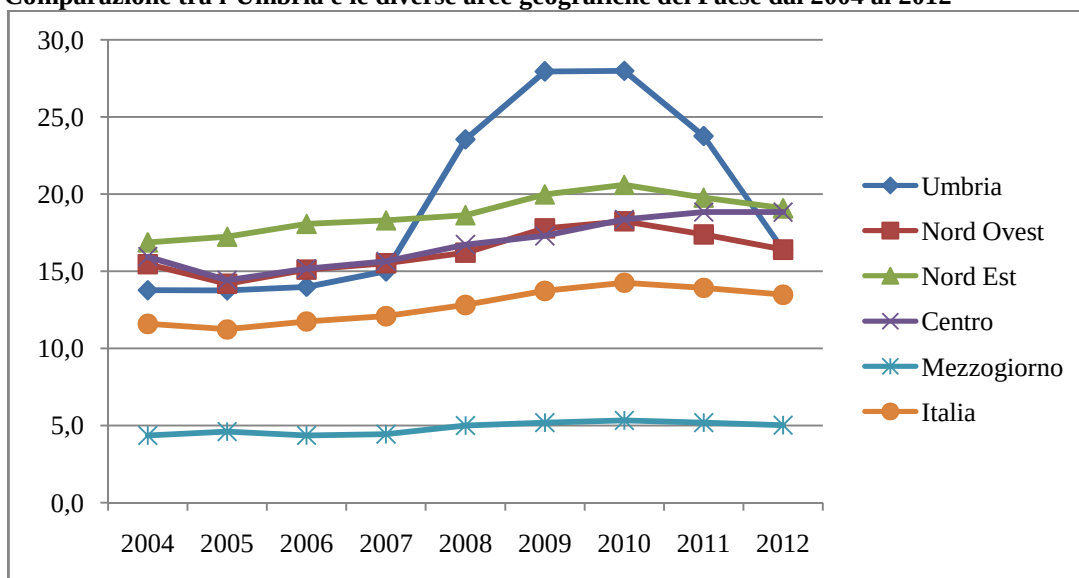
Nonostante tutte queste difficoltà, il modello sociale umbro continua a garantire una buona rete di servizi sociali. Ad esempio la presa in carico dei servizi per l'infanzia è in linea col dato del Nord Ovest. Ma questo dato va letto considerando la dinamica negativa: negli anni passati si è assistito a un grande investimento nei servizi per la prima infanzia al punto che l'Umbria si era posta su livelli simili a quelli del Nord Est: nella seconda metà del primo decennio del XXI secolo quasi 3 bambini di età inferiore ai 3 anni usufruiva dell'asilo nido o di un servizio integrativo, ma col tempo la copertura è divenuta solo del 16,4% (fig. 47).

equivalente vegetariano); v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) una lavatrice; vii) un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile.

²⁵ L'istat definisce i minori (0-17 anni) in questa condizione coloro che si trovano a rischio di povertà, in situazione di grave deprivazione materiale e che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Gli individui sono conteggiati una sola volta anche se sono presenti su più sub-indicatori. Sono considerati a rischio di povertà coloro che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali. Le persone in condizioni di grave deprivazione materiale sono coloro che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile). Le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono individui con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale.

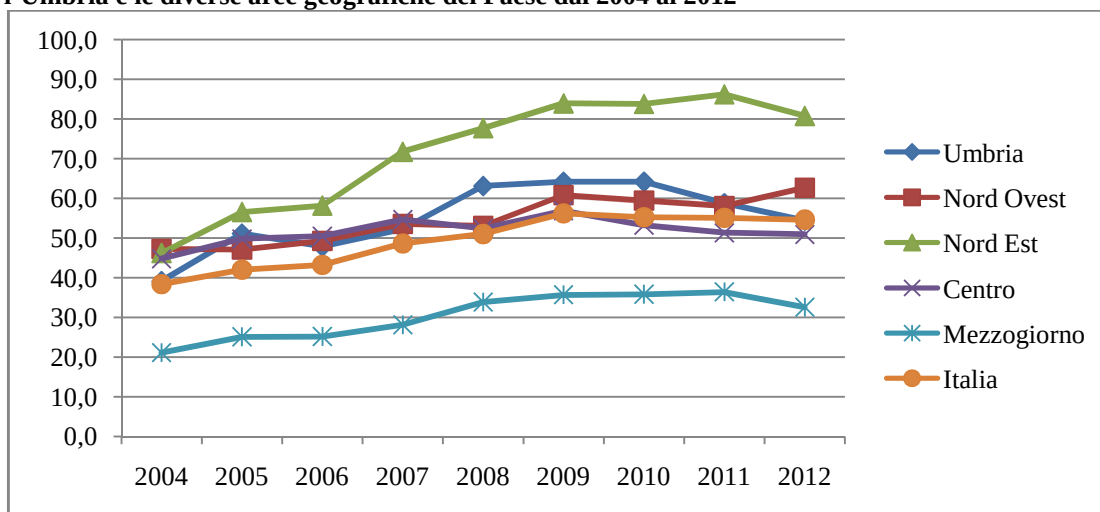
In poche parole uno dei punti di forza del welfare umbro segnala oggi alcune difficoltà. Lo stesso discorso vale per la capacità di attivazione di questi servizi da parte dei comuni: fino a qualche anno fa quasi 2 comuni umbri su 3 fornivano asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia, oggi vale per poco più della metà (fig. 48).

Fig. 47. Presa in carico dei servizi per la prima infanzia (% utenti su bambini di 0-36 mesi). Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese dal 2004 al 2012



Fonte: Istat-DPS

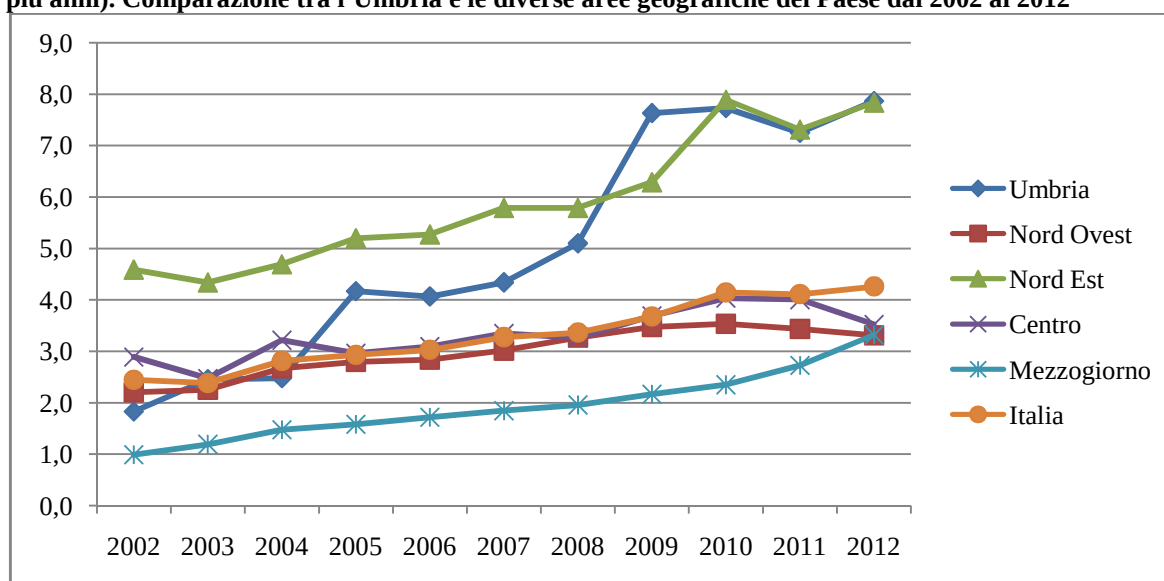
Fig. 48. Diffusione dei servizi per la prima infanzia (% comuni attivatori). Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese dal 2004 al 2012



Fonte: Istat-DPS

Il crescente fabbisogno di cura degli anziani e la possibilità di ricorrere a un servizio non molto costoso, come l'assistenza domiciliare integrata (ADI), hanno reso possibile nel nostro Paese aumentare la quota di utenti di questo tipo di intervento sociale. Ciò si è verificato in tutto il territorio, sebbene in alcune aree vi sia stata un leggero arresto della presa in carico intorno al 2011. L'Umbria è tra le regioni più attive. Infatti l'ADI prende in carico il 7,9% di persone di oltre 65 anni, un valore simile a quello del Nord Est (7,8%). La figura 49 testimonia il particolare sviluppo di questo servizio in una regione come la nostra, con alto indice di vecchiaia (v. tab. 6).

Fig. 49. Presa in carico dell'assistenza domiciliare integrata (% utenti tra popolazione residente di 65 e più anni). Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese dal 2002 al 2012



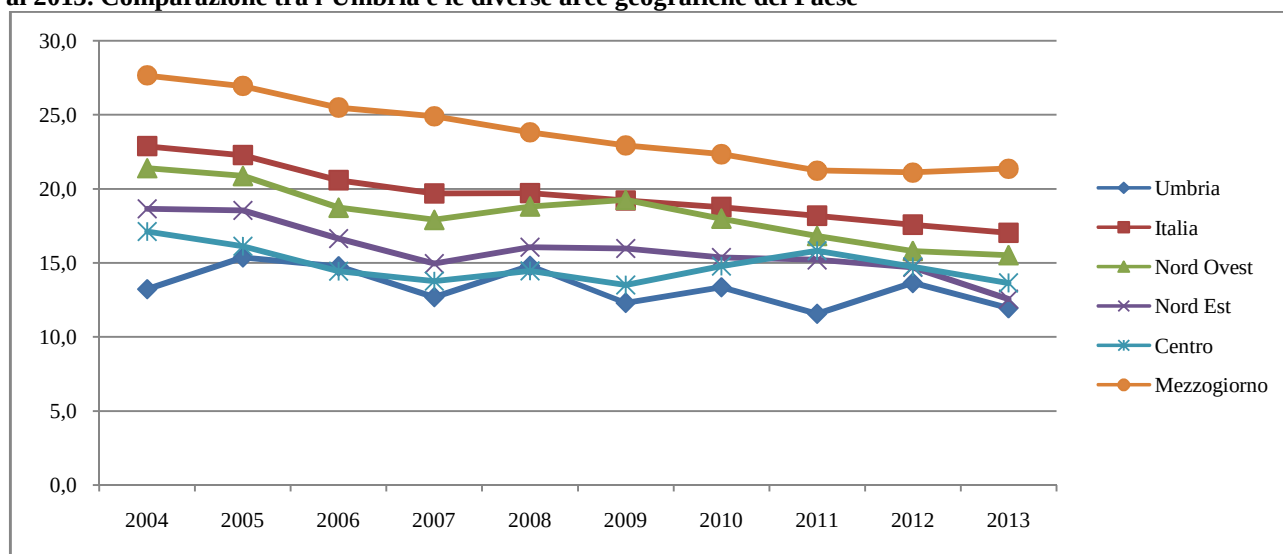
Fonte: Istat-DPS

Il modello sociale regionale si caratterizza per il particolare investimento nelle politiche scolastiche, come testimonia la “lunga marcia educativa” che ha portato l’Umbria ad essere tra le regioni a più alta scolarizzazione, nonostante nel 1951 avesse un livello di analfabetismo inferiore solo al Mezzogiorno (Parziale, 2013). Dal primo Rapporto sull’Istruzione in Umbria risulta che nel 2011 il 12,4% della popolazione di età pari o superiore a 15 anni fosse laureata e il 32,6% diplomata: l’Umbria presenta una struttura socio-culturale spostata su livelli di istruzione alti rispetto a quanto rilevato a livello aggregato nelle diverse ripartizioni del Paese, superando persino il Centro Italia, area tradizionalmente caratterizzata dal maggiore conseguimento di titoli di istruzione superiore. Non solo, si registra la più bassa percentuale di persone con al massimo la licenza media: nel 2011 si trattava del 48,5% degli umbri dai 15 anni in su, mentre questo valore supera il 50% nelle diverse aree del Paese, avvicinandosi al 60% nel Sud e nelle Isole.

L’obiettivo 4 di Europa 2020 prevede la riduzione dei tassi di abbandono precoce al di sotto del 10%, target che l’Italia ha portato al 16%; mentre si punta al raggiungimento del 40% di 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario.

La nostra regione presenta una buona performance rispetto al panorama nazionale in quanto la percentuale di giovani di 18-24 anni in possesso al massimo della licenza media e non in formazione è nel 2013 dell’11,9%. L’obiettivo nazionale è stato dunque raggiunto e ci si avvia a conseguire anche l’obiettivo europeo. L’Umbria si colloca meglio anche del Nord Est, area dove il problema è meno avvertito (fig. 50).

Fig. 50. Percentuale di 18-24 anni usciti precocemente dal sistema scolastico e formativo dal 2004 al 2013. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese

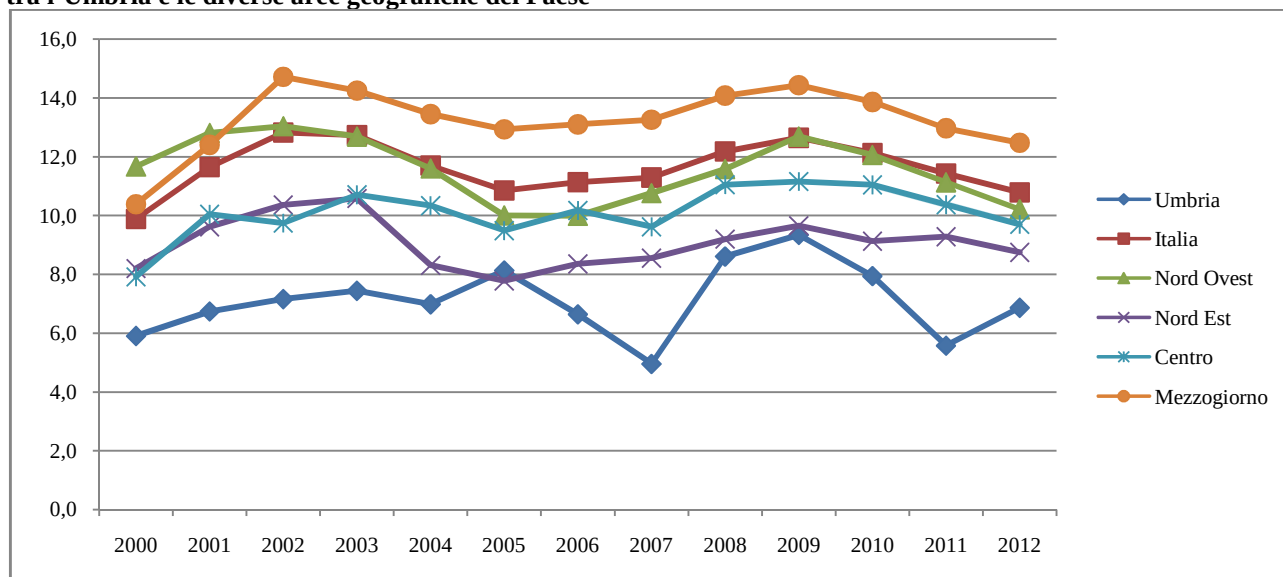


Fonte: Istat-DPS

Il tasso di abbandono al primo anno di scuola di II grado è quasi al 7%, un valore da non sottovalutare anche se ancora una volta il sistema scolastico umbro rivela una capacità di inclusione superiore al contesto nazionale (fig. 51).

Ben i 2/3 degli adulti di età compresa tra i 25 ed i 64 anni hanno completato almeno la scuola di II grado, conseguendo il diploma. Meglio dell'Umbria fa solo il Lazio (e la provincia di Trento). In meno di un decennio la popolazione diplomata in questa coorte di età è aumentata di ben 10 punti percentuali (tab. 63).

Fig. 51. Percentuale di abbandoni al primo anno della scuola di II grado dal 2000 al 2012. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat-DPS

Tab. 63. Percentuale di persone di 25-64 che hanno completato almeno la scuola secondaria di II grado dal 2004 al 2013. Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lazio	59,1	61,0	61,2	63,2	64,2	65,3	65,2	66,3	67,3	67,8
Umbria	56,9	58,4	59,7	60,2	61,1	62,5	64,2	66,0	67,0	66,0
Trentino-Alto Adige	51,0	52,6	53,8	57,2	58,7	59,8	60,5	61,4	62,8	64,8
Abruzzo	53,4	56,0	57,1	54,8	56,7	56,8	58,7	61,7	64,5	64,7
Emilia-Romagna	52,4	53,6	55,4	56,6	57,8	59,2	60,1	61,0	62,3	63,4
Friuli-Venezia Giulia	51,6	53,2	55,9	56,7	57,7	57,8	59,1	58,1	62,4	63,1
Liguria	56,5	58,3	58,4	59,1	62,8	64,5	63,5	63,3	63,2	63,1
Marche	52,0	53,6	54,5	55,3	55,9	57,3	57,6	58,2	59,8	61,2
Lombardia	51,2	53,1	54,1	55,5	56,4	56,9	57,9	58,7	60,0	61,2
Veneto	47,1	49,4	50,5	53,0	54,5	55,8	57,6	57,5	58,4	59,7
Piemonte	48,2	50,8	52,6	53,6	54,3	55,2	56,9	57,7	57,8	59,3
Toscana	48,6	50,0	52,0	50,7	52,6	54,3	54,9	55,3	56,4	57,9
Molise	49,2	50,6	51,4	52,8	53,1	53,7	53,3	52,8	56,0	57,6
Basilicata	47,1	49,2	50,3	50,9	52,7	53,7	53,2	54,0	55,5	56,9
Valle d'Aosta	45,5	46,3	46,0	47,7	48,1	49,3	50,4	51,8	53,9	55,0
Calabria	46,7	47,6	48,3	48,4	49,2	51,0	50,7	51,8	53,3	53,2
Campania	42,6	42,9	43,5	43,5	43,8	45,3	46,1	47,3	49,7	50,9
Sicilia	40,9	41,9	43,0	43,5	44,2	45,9	46,4	47,1	48,2	48,1
Sardegna	39,1	40,2	42,1	43,4	44,2	44,3	46,0	47,5	47,7	47,7
Puglia	39,9	40,2	42,3	43,9	43,9	43,2	44,5	46,4	46,4	47,4
Italia	48,6	50,1	51,3	52,3	53,3	54,3	55,2	56,0	57,2	58,2

Fonte: Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro

Per quanto concerne il tasso di giovani di 30-34 anni in possesso di un titolo universitario siamo ancora lontani dal 40%, anche se l'obiettivo nazionale del 26-27% è stato conseguito nel 2013. Anche in questo caso l'Umbria è al secondo posto, preceduta dall'Emilia-Romagna, ed ha visto una crescita considerevole dei laureati (tab. 64).

Tab. 64 Percentuale di giovani di 30-34 anni che hanno conseguito un titolo universitario. Collocazione dell'Umbria nel 2013

Regioni	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emilia-Romagna	17,8	19,9	19,7	21,5	21,8	22,6	20,8	23,6	28,6	27,9
Umbria	20,7	20,0	20,8	20,2	19,5	22,5	25,6	25,5	25,5	27,5
Liguria	18,4	16,3	21,4	21,1	22,1	23,7	24,8	23,5	27,5	27,4
Lazio	21,1	22,2	20,9	25,8	25,5	25,6	26,2	23,1	25,0	27,2
Friuli-Venezia Giulia	16,9	19,3	22,2	21,4	19,7	18,4	19,6	20,7	23,1	26,6
Lombardia	17,0	18,6	19,6	20,0	20,9	21,7	22,8	22,4	23,3	25,6
Trentino-Alto Adige	13,6	15,1	16,7	17,2	17,9	18,0	22,1	25,2	24,4	23,7
Abruzzo	16,5	20,2	21,8	20,9	22,0	21,7	20,9	25,8	22,3	23,6
Molise	17,3	19,5	22,2	22,0	23,9	21,5	24,4	23,9	23,9	23,4
Piemonte	15,6	16,6	18,2	20,2	18,1	17,9	20,1	20,4	22,2	23,3
Toscana	15,4	18,2	16,5	18,6	23,0	20,0	20,8	21,9	23,0	22,9
Marche	16,3	19,5	22,6	22,5	20,1	19,8	25,1	24,3	22,4	22,7
Italia	15,6	17,0	17,7	18,6	19,2	19,0	19,8	20,3	21,7	22,4
Basilicata	13,0	14,4	16,2	18,8	20,2	21,2	19,8	17,1	21,1	21,3
Puglia	11,5	13,2	14,1	14,0	15,4	13,8	15,4	15,5	18,4	20,8
Veneto	14,8	16,1	17,1	16,8	17,0	17,3	18,6	21,0	21,4	19,1
Valle d'Aosta	12,8	15,8	15,9	18,3	18,8	14,9	15,8	18,0	19,0	18,7
Calabria	13,5	13,3	15,8	17,3	19,2	21,3	19,2	17,2	18,5	18,0
Sardegna	12,5	10,6	13,2	12,6	17,0	15,5	16,8	17,6	15,6	17,1
Sicilia	12,8	13,6	13,7	14,1	14,3	13,7	14,6	15,5	16,6	16,6
Campania	13,0	14,2	13,9	14,0	14,2	12,9	12,9	14,7	16,6	16,3

Fonte: Istat-DPS

Il quadro appena delineato va collegato all'importante sforzo politico-istituzionale nell'investimento in istruzione.

Dal 2003 il trend della spesa in istruzione per alunno in Umbria è stato altalenante, con una contrazione particolare dopo il 2008, in piena crisi economica (tab. 65). In ogni caso essa resta più alta di quella nazionale (tab. 66), anche se è cresciuto il divario con realtà più performative come la

provincia autonoma di Trento: basti pensare che nel 2010 la spesa umbra era di 6.993 per alunno, mentre quella trentina era superiore “solo” di un migliaio di euro circa e non di oltre 3.000 euro come nel 2011.

L’Umbria mostra una certa resilienza rispetto alle dinamiche di razionalizzazione della spesa statale, infatti punta alla mediazione tra le richieste di efficienza del governo nazionale e il proprio impegno nell’investimento educativo.

Ciò si evince a partire dall’estensione dell’offerta scolastica, valutabile con il numero di alunni per classe: l’estensione appare leggermente più ampia di quanto rilevato su scala nazionale, essendo le classi un po’ meno numerose. La più piccola dimensione delle classi indica forse il tentativo degli attori istituzionali locali di organizzare l’offerta scolastica in maniera adeguata alla particolare dispersione della popolazione sul territorio.

Tab. 65. Andamento della spesa pro-capite in istruzione dal 2000 al 2011. Comparazione tra l’Umbria e l’Italia

Aree	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % 2000-2011
Umbria	5.848,10	6.882,90	6.383,40	7.536,50	7.070,30	7.351,00	7.609,30	7.280,40	7.878,80	7.539,70	7.290,40	6.993,30	19,6
Italia	4.738,40	5.519,80	5.341,40	5.873,70	5.926,20	5.971,20	6.415,70	6.107,80	6.462,00	6.343,10	6.181,70	6.003,40	26,7

Fonte: elaborazioni dell’autore su dati Istat, Conti Pubblici Territoriali

Tab. 66. Classifica delle regioni per spesa in istruzione per alunno (scuola statale e non) nel 2011

Regioni	Spesa per istruzione (mln euro)	Alunni	Spesa per alunno
Trento	823,0	82.219,0	10.009,4
Bolzano	733,5	82.219,0	8.921,2
Friuli Venezia Giulia	1.208,9	160.655,0	7.524,8
Toscana	3.450,2	499.782,0	6.903,4
Umbria	849,0	123.273,0	6.886,8
Sardegna	1.578,0	230.419,0	6.848,3
Molise	301,4	45.012,0	6.695,7
Valle d’Aosta	122,8	18.418,0	6.668,9
Lazio	5.326,0	823.860,0	6.464,7
Abruzzo	1.216,9	190.276,0	6.395,3
Emilia Romagna	3.793,6	596.973,0	6.354,8
Calabria	2.034,9	320.870,0	6.341,8
Basilicata	567,9	90.081,0	6.304,3
Liguria	1.232,4	198.182,0	6.218,2
Piemonte	3.658,7	589.472,0	6.206,8
Italia	53.871,7	8.961.159,0	6.011,7
Marche	1.323,0	223.425,0	5.921,5
Sicilia	4.755,9	840.435,0	5.658,8
Lombardia	7.818,9	1.393.350,0	5.611,6
Puglia	3.632,0	674.573,0	5.384,1
Campania	5.650,5	1.062.247,0	5.319,4
Veneto	3.794,3	715.418,0	5.303,6

Fonte: elaborazioni dell’autore su dati Istat, Conti Pubblici Territoriali

Dal quadro sinottico della tabella 67, e relativo all’a.s. 2013-2014, emerge la minore dimensione media delle classi umbre, in particolare nella scuola primaria e in quella di II grado.

Tab. 67. Quadro sinottico sulla scuola statale nell'a.s. 2013-2014. Comparazione Umbria/Italia

Scuola dell'infanzia									
Aree	Alunni	Sezioni	Disabili	Stranieri	Posti docente	Alunni per sezione	% disabili	% stranieri	Docenti per alunni
Umbria	19.942	782	231	3.492	1.663	25,5	1,2	17,5	8,3
Italia	1.030.364	42.233	14.232	114.319	90.889	24,4	1,4	11,1	8,8
Scuola primaria									
Aree	Alunni	Classe	Disabili	Stranieri	Posti docente	Alunni per classe	% disabili	% stranieri	Docenti per alunni
Umbria	38.559	2.079	1.081	5.843	3.547	18,5	2,8	15,2	9,2
Italia	2.596.615	132.149	76.862	271.857	239.552	19,6	3	10,5	9,2
Scuola I grado									
Aree	Alunni	Classe	Disabili	Stranieri	Posti docente	Alunni per classe	% disabili	% stranieri	Docenti per alunni
Umbria	23.446	1.091	824	3.725	2.350	21,5	3,5	15,9	10
Italia	1.671.375	76.966	62.699	169.963	167.916	21,7	3,8	10,2	10
Scuola II grado									
Aree	Alunni	Classe	Disabili	Stranieri	Posti docente	Alunni per classe	% disabili	% stranieri	Docenti per alunni
Umbria	37.754	1.733	879	4.220	3.550	21,8	2,3	11,2	9,4
Italia	2.580.007	114.490	53.451	180.515	229.968	22,5	2,1	7	8,9
Totale scuola statale									
Aree	Alunni	Classe	Disabili	Stranieri	Posti docente	Alunni per classe	% disabili	% stranieri	Docenti per alunni
Umbria	119.701	5.692	3.009	17.280	11.110	21	2,5	14,4	9,3
Italia	7.878.661	366.838	207.244	736.654	728.235	21,5	2,6	9,3	9,2

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati Miur

È possibile che il sistema scolastico statale umbro sconti delle difficoltà nella scuola dell'infanzia, almeno in termini di copertura dell'offerta e di più alto carico di lavoro didattico dei docenti.

La partecipazione alla scuola statale dell'infanzia è andata crescendo negli ultimi anni: nell'a.s. 2013-2014 vi sono 82,7 alunni ogni 100 bambini di 3-5 anni, un valore più alto del passato. Infatti, dall'Indagine Multiscopo sugli Aspetti della Vita Quotidiana emerge che solo il 75,3% dei bambini e ragazzi di 6-11 anni nel 2011 ha frequentato la scuola statale dell'infanzia per almeno un anno (tab. 68).

Pochi sono i bambini e i ragazzi con un'esperienza nella scuola privata dell'infanzia, mentre ben il 15,4% dichiara di non essersi avvalso né dell'offerta pubblica né di quella privata: si tratta del valore più alto in Italia, pari a oltre il triplo di quello nazionale!

Tab. 68. Bambini e ragazzi di 6-17 anni nel 2011 per frequenza in passato della scuola dell'infanzia per almeno un anno per regione, ripartizione geografica e tipo di comune

Regioni, Ripartizioni e tipi di comune	Frequenza in passato della scuola dell'infanzia		Totale	
	No	Si, pubblica	Si, privata	
Piemonte	4,7	75,3	20	100
Valle d'Aosta	0,7	93,4	5,9	100
Liguria	2,5	65,4	32,1	100
Lombardia	2,7	93,2	4,1	100
Trentino-Alto Adige	2	91,9	6,1	100
<i>Bolzano</i>	3,4	94,5	2,1	100
<i>Trento</i>	5,5	52,1	42,4	100
Veneto	0,5	84,1	15,4	100
Friuli-Venezia Giulia	8,7	75,5	15,8	100
Emilia-Romagna	7,5	58,4	34,1	100
Toscana	1	83	16	100
Umbria	15,4	79,7	4,9	100
Marche	3,9	87,9	8,2	100
Lazio	4,1	80,4	15,5	100
Abruzzo	2,5	87,3	10,3	100
Molise	3,9	81,5	14,6	100
Campania	6,6	83,1	10,3	100
Puglia	1,6	88	10,4	100
Basilicata	0,5	90,9	8,6	100
Calabria	3,5	88,7	7,7	100
Sicilia	10,3	84,1	5,5	100
Sardegna	2,7	77,9	19,4	100
Nord-ovest	3,6	69,2	27,2	100
Nord-est	5,4	62,2	32,3	100
Centro	4	82,1	13,9	100
Sud	4,1	85,9	10	100
Isole	8,7	82,8	8,5	100
Comune centro dell'area metropolitana	7,7	78,2	14	100
Periferia dell'area metropolitana	4,4	74,6	21,1	100
Fino a 2.000 abitanti	2,5	90	7,4	100
Da 2.001 a 10.000 abitanti	2,8	70,1	27,1	100
Da 10.001 a 50.000 abitanti	3,8	77,7	18,4	100
50.001 abitanti e più	7,7	78,3	14,1	100
Italia	4,8	76,2	19	100

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie, Aspetti della Vita Quotidiana, 2011

Riassumendo, le famiglie umbre sono oggi maggiormente orientate non solo alla partecipazione scolastica dei più piccoli, ma anche ad anticiparla, così come a ricorrere ai servizi per la prima infanzia. La crescita della domanda si accompagna allo sviluppo dell'offerta da parte del sistema di welfare locale.

La partecipazione scolastica aumenta altresì nei livelli superiori di istruzione e ciò vale anche per i disabili e gli stranieri, utenti che, per motivi differenti, richiedono la messa in discussione delle relazioni educative tradizionali e il rafforzamento di progetti volti alla valorizzazione delle alterità (si pensi ai temi dell'educazione alimentare o religiosa in chiave multi-culturale, o al riconoscimento delle "diversabilità").

A questo proposito i disabili costituiscono in Umbria solo l'1,2% degli alunni della scuola dell'infanzia statale: ciò può dipendere sia dello scoraggiamento dei genitori con figli disabili, sia dalla minore riconoscibilità sociale di alcune forme di svantaggio psico-fisico nei primi anni di vita. L'ultimo aspetto riduce artificialmente la quota di studenti disabili.

Un'analisi più attenta, però, fa emergere criticità non di poco conto che segnalano l'esistenza di una "nuova questione sociale". Innanzitutto si è visto come il welfare regionale risulti pressato dai tagli alla spesa dettati dalle istituzioni nazionali ed europee.

Le pressioni esterne non sono state irrilevanti ed hanno messo in difficoltà la società locale. La contrazione della spesa pubblica del governo centrale, a fronte della crescita degli alunni stranieri e dei disoccupati espulsi dalle fabbriche, ha spinto le istituzioni umbre a correre ai ripari con aggiustamenti incrementali, consistenti nella ridefinizione degli interventi di spesa sociale. Si corre così il rischio di abbassare la qualità di alcuni servizi sociali. Tuttavia, il modello ha finora retto nel suo complesso: come abbiamo visto, i tassi di scolarizzazione sono relativamente alti.

D'altra parte, alcuni rallentamenti ci sono stati: si pensi alla riduzione della presa in carico dei servizi per l'infanzia, alla presenza di una quota non irrilevante di minori poveri (Parziale, 2015a, op.cit.) e alla non sufficiente espansione della scuola a tempo pieno.

Quest'ultimo aspetto è molto importante per il nostro discorso perché l'estensione del tempo passato a scuola dai bambini permette ai figli delle classi svantaggiate di recuperare parte del divario di capitale culturale rispetto ai coetanei di diversa origine sociale. Il tempo pieno, dunque, risulta maggiormente utile e vantaggioso alle famiglie delle classi lavoratrici, sia perché queste ultime non possono ricorrere con la stessa intensità delle altre classi sociali al mercato dei servizi di cura o del tempo libero (si pensi all'iscrizione dei figli in palestra o ad associazioni sportive), sia perché il tempo a disposizione per l'organizzazione quotidiana post-scolastica è minore, sia – *last but not least* – perché i minori di origine sociale più umile necessitano di un'offerta scolastica più robusta (Saraceno, 2003; Esping-Andersen, 2005, 2009).

Rispetto al 1968-1969, anno di avvio in chiave sperimentale a Bologna, e dopo il consolidamento degli anni Settanta e Ottanta su scala nazionale, il tempo pieno, tuttavia, ha subito prima una modifica con la legge 148/90 e poi una decisa contrazione.

In particolare, con la riforma Gelmini l'orario settimanale delle lezioni nella scuola primaria può variare in base alle scelte delle famiglie da 24 a 27 ore, estendendosi fino a 30 ore. In alternativa a questi orari, le famiglie possono chiedere il tempo pieno di 40 ore settimanali, ma a patto che vi sia la disponibilità di posti. Asimmetrie informative tra le classi sociali e scarsa disponibilità di budget del Miur rendono questa alternativa sempre meno praticabile.

Tutto ciò ha finito per rendere l'istruzione di bambini e ragazzi maggiormente dipendente dalle risorse economiche e culturali delle famiglie. Se questo vale per tutto il Paese, la nostra regione si contraddistingue per il fatto che il tempo pieno è davvero poco diffuso (tab. 69).

Tab. 69. Classifica delle regioni per incidenza di classi e alunni a tempo pieno nella scuola primaria statale nell'a.s. 2012-2013

Regioni	% classi	Regioni2	% alunni
Basilicata	47,7	Piemonte	50
Lombardia	47,1	Lombardia	49,1
Piemonte	45,5	Lazio	47,8
Lazio	45,4	Toscana	46,8
Emilia Romagna	44,4	Emilia Romagna	46,7
Toscana	44,4	Liguria	45,1
Liguria	41,7	Basilicata	44,6
Friuli	38,3	Friuli	38,7
Sardegna	33,4	Sardegna	34
Totale Italia	30	Totale Italia	31,6
Marche	24,6	Marche	25,5
Veneto	23,7	Veneto	25,3
Calabria	21	Umbria	21,2
Umbria	20,6	Calabria	19,8
Puglia	14	Puglia	13,2
Abruzzo	11,5	Abruzzo	12,3
Sicilia	7,7	Molise	8
Molise	7,4	Sicilia	7,3
Campania	7,3	Campania	7

Fonte: Miur

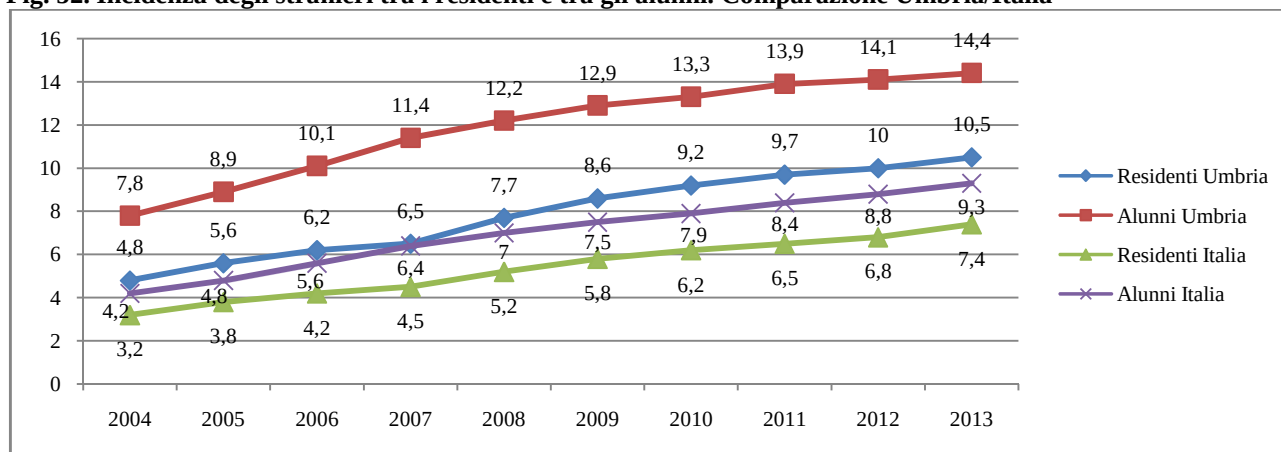
Lo scarso spazio del tempo pieno, insieme alla bassa partecipazione in passato alla scuola dell'infanzia (v. tab. 68), sembrano suggerire un investimento non sufficiente in quel tipo di servizi che dovrebbero servire a contrastare le disuguaglianze educative (Hemerijck, 2012; Morel, Palier, Palme, 2012), soprattutto quando vi sono tanti studenti stranieri e al tempo stesso in molte famiglie umbre, prevalentemente operaie, la condizione economica è andata peggiorando a causa dei licenziamenti.

Il modello sociale umbro ha puntato molto sulle politiche educative in passato e continua a farlo oggi; tuttavia in alcuni tipi di servizi l'investimento non pare più sufficiente a una società divenuta

più complessa per composizione sociale, data la crisi economica e l'accentuarsi o comunque il permanere delle diseguaglianze tra le classi sociali (Marzadro, Schizzerotto, 2014).

A queste diseguaglianze si aggiungono quelle di natura etnica. A questo proposito va detto che l'Umbria si colloca al secondo posto per presenza di alunni stranieri nella scuola statale di ogni ordine e grado nell'anno scolastico 2011-2012, con il 13,9% di alunni non italiani, valore che è salito al 14,4% due anni dopo (fig. 52).

Fig. 52. Incidenza degli stranieri tra i residenti e tra gli alunni. Comparazione Umbria/Italia



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Demoistat e Miur

Le nazionalità rappresentate tendono ad aumentare nel tempo e nel 2010 risultavano già 157 (Montesperelli, Acciarri, 2013). Non solo, in merito alle nazionalità più numerose in Italia, l'Umbria si distingue (almeno stando ai dati dell'a.s. 2011-2012) per una presenza di studenti albanesi pari a quasi il doppio di quella registrata nell'intero Paese (Umbria: 22,9%; Italia: 13,6%), mentre più simile è la distribuzione percentuale di alunni rumeni (Umbria: 20%; Italia: 18,7%) e marocchini (Umbria: 13,8%; Italia: 12,7). Spicca anche la minoranza di ecuadoriani, pari al 4,9% degli alunni stranieri, mentre in Italia l'analogo valore si attesta al 2,6%.

Dall'a.s. 2004-2005 all'a.s. 2011-2012 il numero di alunni stranieri è raddoppiato nella scuola dell'infanzia, superando le 3.500 unità, mentre l'incremento è stato addirittura superiore nella scuola di II grado: da 1.759 a 4.032 alunni. Nella scuola primaria e in quella di I grado gli alunni stranieri sono rispettivamente 5.881 e 3.653, con un incremento di quasi 2.500 unità nel primo caso e di poco più di 1.500 unità nel secondo.

L'80,6% degli alunni stranieri della scuola dell'infanzia è nato in Italia. Questa percentuale diminuisce sensibilmente all'aumentare dell'ordine e grado scolastico: passa al 57,6% nella scuola primaria, scende ulteriormente al 26,8% nella scuola di I grado fino a ridursi al solo 10,1% negli istituti superiori.

Il livello di disagio e di svantaggio degli stranieri cambia a secondo del livello scolastico esaminato, con gli studenti della scuola di II grado che sono presumibilmente in maggiore difficoltà in termini di integrazione linguistico-culturale. Si tratta di stranieri per lo più di prima generazione che (nella gran parte dei casi) hanno partecipato direttamente alle vicende migratorie della famiglia, vivendo gli effetti negativi derivanti dall'impatto con la società di approdo.

I dati poc'anzi commentati sembrano suggerire la necessità di interventi finalizzati a rendere effettivamente agibile le pari opportunità nella scelta dell'indirizzo di scuola superiore tanto quanto nel passaggio all'istruzione terziaria. Gli alunni stranieri di I grado hanno in genere una socializzazione alla scuola italiana maggiore di quelli di II grado, anche se non sempre è così. Anzi, non è da escludere che i neoarrivati siano numerosi in questo ordine di istruzione come in quello superiore. Comunque sia, è nella scuola di I grado che i ragazzi, soprattutto se stranieri, sono maggiormente oggetto dei meccanismi selettivi della scuola, senza avere l'opportunità concreta ed il tempo di sviluppare le proprie aspirazioni e ottenere risorse educative e cognitive, oltre che

economiche, adeguate per partecipare pienamente alla vita sociale una volta che sono maggiorenni (Colombo, 2010, 2014).

Questa riflessione pare confortata dalla distribuzione etnicamente connotata degli studenti della scuola di II grado. Infatti, la maggior parte degli stranieri tende a seguire percorsi formativi più deboli, di tipo professionale, e a incontrare maggiori difficoltà nella prosecuzione degli studi. Ad esempio, in provincia di Perugia ben il 42,8% degli alunni stranieri nei primi due anni di scuola superiore frequenta l'istituto professionale²⁶, mentre ciò vale per poco più di un decimo degli studenti di cittadinanza italiana, e anche in provincia di Terni la percentuale di stranieri che scelgono questo indirizzo di studio è superiore al doppio di quella rilevata per gli italiani (tab. 70).

Tab. 70. Distribuzione percentuale degli studenti umbri per cittadinanza, tipo di indirizzo e per provincia nei primi 2 anni di scuola di 2° grado nell'a.s. 2011-2012

Provincia	Cittadinanza	Classico	Scientifico	Scienze Umane	Linguistico	Artistico	Tecnico	Professionale	Totale
Perugia	Italiani	5,2	28,3	9,1	7	3,8	33,9	12,7	100
	Stranieri	1	8,4	5,2	7	2,8	32,8	42,8	100
	Totale	4,5	25	8,5	7	3,6	33,7	17,8	100
Terni	Italiani	12,1	33,5	0,9	2,2	7,2	26,2	18	100
	Stranieri	5,8	16,6	0	3,6	5,8	31	37,3	100
	Totale	11,2	31,3	0,8	2,4	7	26,8	20,5	100
Umbria	Italiani	6,8	29,5	7,3	5,9	4,5	32,1	13,9	100
	Stranieri	1,8	9,9	4,3	6,4	3,3	32,5	41,8	100
	Totale	6	26,3	6,8	6	4,4	32,2	18,4	100

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati USR-Umbria

Contemporaneamente non si può sottovalutare il fatto che oltre un quinto degli alunni stranieri frequenta licei, almeno stando ai dati sui primi due anni di scuola superiore; così come la scelta dell'indirizzo tecnico è simile tra italiani e stranieri, anzi è superiore per i secondi nella provincia ternana. In questa provincia è interessante rilevare che oltre il 16% degli alunni stranieri nei primi due anni di scuola superiore è iscritto al liceo scientifico.

Ma vi sono altri segnali di difficoltà nel campo educativo nella nostra regione, rivelatori dei processi di nuova gerarchizzazione sociale che come altrove si sono manifestati nell'ultimo ventennio, e si sono intensificati con la crisi economica iniziata nel 2007.

Ad esempio, dai dati dell'Indagine Multiscopo sulle famiglie risulta che i ragazzi di 13-17 anni intervistati nel 2011 hanno dichiarato nel 71,5% dei casi di aver ottenuto un giudizio inferiore a distinto nel conseguimento della licenza media (tab. 71).

L'Umbria è tra le regioni col più alto tasso di licenziati con giudizio corrispondente a sufficiente o buono. La scuola umbra è forse più esigente?

Non sembrerebbe così. Infatti, secondo i dati dell'indagine OCSE-PISA del 2012 sulle competenze degli studenti di 15 anni, l'Umbria si colloca in posizione mediana per punteggio medio nelle prove di matematica e di lettura e lo stesso risulta dai dati più recenti, del 2013, forniti dall'Invalsi in merito al test sulle competenze alfabetiche degli studenti della scuola di II grado: gli studenti ottengono un punteggio medio pari a 204, facendo collocare l'Umbria in posizione mediana nella graduatoria nazionale (il punteggio medio italiano è 192,7). La nostra regione conferma questa collocazione anche quando si considera la percentuale di studenti che mostrano scarse competenze (non vanno oltre il primo dei sei livelli di preparazione previsti dall'indagine dell'OCSE-PISA) o, al contrario, di studenti con un'ottima performance (che raggiungono il quinto o sesto livello).

Inoltre, è preoccupante che il 20,8% degli studenti umbri risultati dotato di scarse competenze in matematica, con questo valore che scende di poco, attestandosi al 18%, nel caso delle competenze in lettura. Al contrario, solo poco più del 10% ha raggiunto o superato il quinto livello nel test di lettura, con questa percentuale che si riduce al 5,3% nel caso della prova di matematica.

²⁶ Nella provincia perugina circa i quattro decimi degli iscritti alle prime due classi degli istituti professionali sono stranieri. Per maggiori dettagli si rinvia al Primo Rapporto sull'istruzione in Umbria realizzato dall'AUR.

Ancora più preoccupante è il grande divario tra gli indirizzi scolastici, con i liceali umbri che mostrano una prestazione media superiore dei loro colleghi italiani, mentre vale l'esatto contrario quando si considerano gli studenti degli istituti professionali (Parziale, 2013). Data la forte associazione tra origine sociale e tipo di indirizzo scolastico su scala non solo nazionale (Schizzerotto, Barone, 2006) emerge un altro indizio della presenza di particolari diseguaglianze di scolarità tra le classi sociali.

Tab. 71. Ragazzi di 13-17 anni nel 2011 in possesso della licenza media inferiore per giudizio finale dell'esame di terza media, per regione, ripartizione geografica e tipo di comune

Regioni, ripartizioni e tipi di comuni	Giudizio finale				
	Sufficiente	Buono	Distinto	Ottimo	Totale
Piemonte	27,8	22,6	30,8	18,8	100
Valle d'Aosta	50,1	21,4	10,4	18,1	100
Liguria	41,2	22,8	20,8	15,2	100
Lombardia	44,5	29,4	16	10,1	100
Trentino-Alto Adige	51,3	21,6	14,5	12,6	100
Bolzano	37,7	37,2	17,5	7,6	100
Trento	47,9	17,2	16,4	18,5	100
Veneto	35,2	24,4	21,2	19,1	100
Friuli-Venezia Giulia	40,2	24	21,5	14,3	100
Emilia-Romagna	37,7	21,5	18,7	22,1	100
Toscana	39,5	27,5	16,6	16,5	100
Umbria	37,6	33,9	18,9	9,6	100
Marche	37,1	32,1	20,5	10,3	100
Lazio	31,4	30,6	16,5	21,6	100
Abruzzo	29,5	30,1	20,2	20,3	100
Molise	27,1	38,3	17,3	17,3	100
Campania	26,7	36,6	22,3	14,4	100
Puglia	24,7	32,5	20,8	21,9	100
Basilicata	30,9	33,6	16,3	19,3	100
Calabria	34,2	18,6	21,9	25,3	100
Sicilia	37,2	33,5	15,3	14	100
Sardegna	47,9	24,6	15,3	12,3	100
Nord-ovest	37,5	22,9	23,5	16,1	100
Nord-est	42,4	21,1	17,7	18,8	100
Centro	35,1	30,1	17,2	17,6	100
Sud	27,6	32,2	21,3	18,9	100
Isole	39,4	31,6	15,3	13,7	100
Comune centro dell'area metropolitana	35,3	24,3	21,8	18,6	100
Periferia dell'area metropolitana	31,9	29,3	24,2	14,7	100
Fino a 2.000 abitanti	37,3	26,9	17,7	18,1	100
Da 2.001 a 10.000 abitanti	39,7	24,4	19,4	16,5	100
Da 10.001 a 50.000 abitanti	34,8	30,6	19	15,6	100
50.001 abitanti e più	32,4	29	17	21,6	100
Italia	35,4	27,5	19,7	17,3	100

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie, Aspetti della Vita Quotidiana, 2011

In altri termini, nonostante la buona capacità di inclusione del sistema scolastico, risultano differenze nelle prestazioni che sembrano tradursi in diseguaglianze dovute a fattori quali l'origine sociale e l'etnia.

Pertanto, le politiche regionali dovranno affrontare il tema della coesione ed inclusione sociale con una particolare attenzione al contrasto delle diseguaglianze.

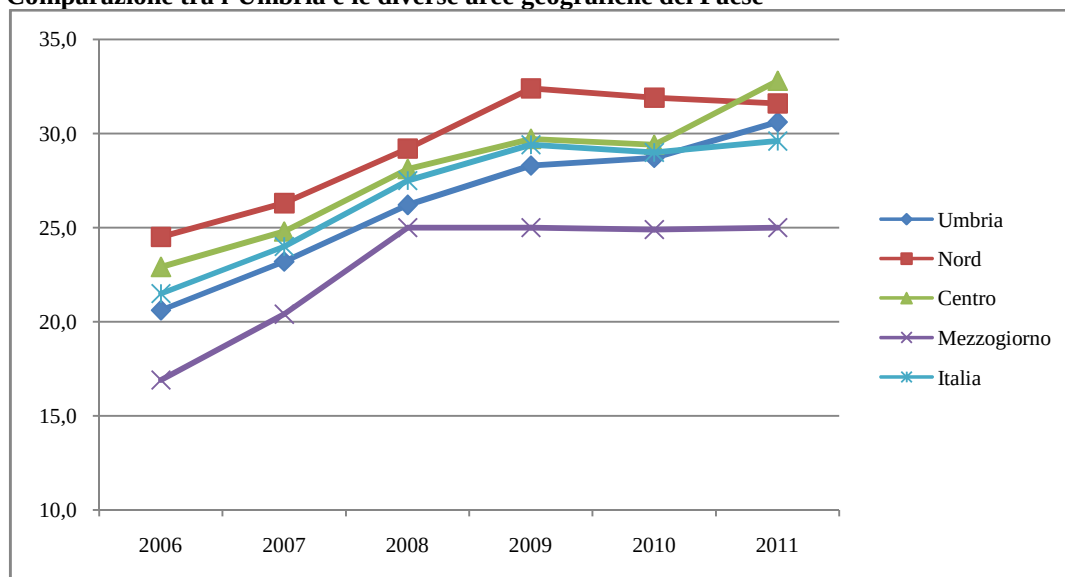
Oltre al fattore etnico e a quello più strettamente di classe, si registrano anche diseguaglianze territoriali. Infatti, pur essendo la nostra regione "morfologicamente compatta" e caratterizzata da un buon rapporto tra campagna e città, vi è il pericolo di un aumento degli squilibri territoriali per via della maggiore presenza di anziani e più in generale persone a bassa istruzione nelle realtà più rurali.

Si è già affrontato il tema dello spopolamento delle aree più marginali. Ma a questo bisogna aggiungere il rischio che gli umbri residenti fuori dalle poche realtà urbane della regione siano esclusi dalle opportunità che le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione offrono. Inoltre, la diffusione di queste tecnologie non è sufficiente a contrastare i differenti usi che se ne

possono fare solo contando su un buon capitale umano: questo aspetto chiama in causa l'importanza di elevare l'efficacia delle scuole delle aree rurali nel contrastare le diseguaglianze educative.

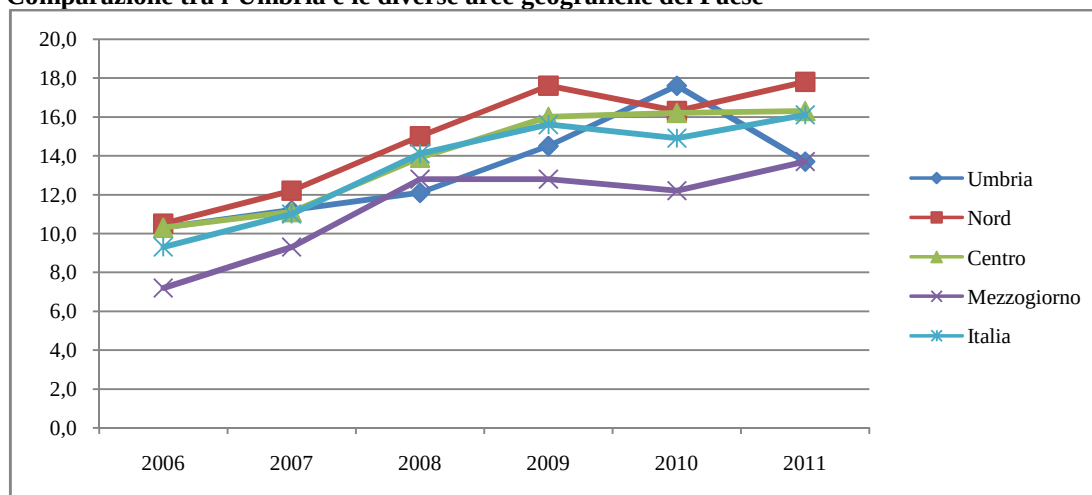
In regione tra i sedicenni ben il 30% mostra alte competenze informatiche²⁷, in linea col dato del Nord e secondo una dinamica crescente. Tuttavia, si registra un alto divario di genere, con le donne che sanno usare bene il PC solo nel 13,6% dei casi. Il dato umbro è in linea con quello nazionale per i ragazzi, e di poco inferiore per le ragazze (figg. 53 e 54).

Fig. 53. Percentuale di sedicenni maschi con alte competenze informatiche dal 2006 al 2011. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Fig. 54. Percentuale di sedicenni femmine con alte competenze informatiche dal 2006 al 2011. Comparazione tra l'Umbria e le diverse aree geografiche del Paese



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Quindi, tra i giovani umbri cresce la diffusione e il buon uso delle nuove tecnologie, in linea col dato nazionale. Quando, però, si sposta l'attenzione ai consumi culturali l'Umbria mostra un profilo più simile al Mezzogiorno (tab. 72).

²⁷ Per alta competenza si intende saper compiere almeno 5 delle 6 operazioni considerate nell'indagine Istat, Aspetti della vita quotidiana. Le sei operazioni elencate sono: copiare o muovere un file o una cartella; usare "copia e incolla" per copiare o muovere informazioni all'interno di un documento; usare formule aritmetiche di base in un foglio elettronico (Excel, ecc.); comprimerne (o zippare) file; connettere e installare periferiche (stampanti, modem, ecc.); scrivere un programma per computer utilizzando un linguaggio di programmazione.

Tab. 72. Percentuale di persone dai 6 anni in su con buona partecipazione culturale (almeno 3 attività tra quelle elencate alla nota 28) per genere. Collocazione dell'Umbria nel 2006 e nel 2013

Regioni	M 2006	Regioni	M 2013	Regioni	F 2006	Regioni	F 2013
Bolzano	41,2	Bolzano	39,3	Bolzano	51,3	Bolzano	47,6
Trentino-Alto Adige	38,0	Trentino-Alto Adige	35,3	Trentino-Alto Adige	45,4	Trentino-Alto Adige	40,9
Emilia-Romagna	36,5	Lazio	33,3	Trento	39,8	Lazio	34,5
Lombardia	35,0	Friuli-Venezia Giulia	32,8	Lombardia	36,5	Trento	34,5
Trento	34,9	Lombardia	31,9	Emilia-Romagna	36,3	Friuli-Venezia Giulia	34,2
Toscana	34,2	Trento	31,4	Toscana	34,6	Veneto	32,8
Veneto	34,2	Emilia-Romagna	30,5	Friuli-Venezia Giulia	34,1	Lombardia	32,0
Lazio	33,2	Veneto	28,5	Veneto	34,1	Emilia-Romagna	30,6
Valle d'Aosta	32,3	Valle d'Aosta	28,4	Valle d'Aosta	33,2	Valle d'Aosta	30,6
Friuli-Venezia Giulia	31,7	Piemonte	28,2	Piemonte	31,9	Toscana	28,1
Piemonte	31,3	Liguria	26,4	Lazio	31,0	Marche	27,8
Marche	30,0	Toscana	26,1	Liguria	30,5	Liguria	26,2
Liguria	29,4	Umbria	25,7	Umbria	28,7	Piemonte	25,5
Sardegna	29,4	Marche	23,9	Marche	28,4	Sardegna	24,7
Umbria	27,8	Sardegna	22,7	Sardegna	28,3	Umbria	24,1
Abruzzo	25,3	Abruzzo	21,0	Abruzzo	22,8	Abruzzo	21,6
Basilicata	23,1	Basilicata	20,4	Basilicata	21,7	Puglia	18,0
Molise	22,1	Puglia	17,6	Molise	20,6	Basilicata	17,5
Puglia	21,9	Campania	17,5	Campania	19,5	Molise	16,7
Campania	21,0	Molise	15,8	Sicilia	19,0	Sicilia	16,3
Sicilia	18,3	Calabria	14,6	Puglia	18,5	Campania	16,1
Calabria	16,5	Sicilia	14,0	Calabria	16,5	Calabria	14,3

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Certamente questo dipende dall'alta presenza di anziani, meno istruiti dei giovani, ma anche poco portati a pratiche come quelle computate dall'Istat²⁸. Infatti buoni lettori di giornali e libri, ma con difficoltà a praticare altri tipi di attività che richiedono una certa mobilità (andare 4 volte a cinema, ad esempio), non sono computati tra i soggetti più propensi ai consumi culturali.

Tuttavia, la bassa propensione culturale in una società regionale tra le più scolarizzate d'Italia dipende anche da difficoltà infrastrutturali e dalla scarsità di centri socioculturali in molte aree della regione, data l'alta presenza di case sparse, frazioni e comunque centri abitati di ridotta dimensione. In conclusione, la società regionale è ai primi posti per scolarizzazione, mostra una complessiva capacità di contenimento delle disuguaglianze sociali, ma presenta livelli di consumo culturale che in parte sono da attribuire al suo carattere rurale e alla sua morfologia socio-demografica.

Al tempo stesso, l'Umbria è attraversata da rilevanti processi di trasformazione, alcuni dei quali sono di difficile assorbimento, se non si trovano agenti di sviluppo capaci di affrontare le problematiche emergenti: per questo si è parlato di nuova questione sociale.

In particolare, intervenire sulle diverse dimensioni delle disuguaglianze sociali anche mediante misure di sviluppo locale vuol dire non solo raggiungere maggiori livelli di equità, ma anche innalzare la qualità della vita di tutti e l'efficacia dell'assetto economico. Peraltro, le competenze relazionali, informatiche, e più in generale culturali sono oggi indispensabili non solo perché l'economia richiede forza lavoro qualificata con queste caratteristiche, ma anche per la possibilità che esse offrono ai singoli di leggere un mondo divenuto più complesso.

Sulla base di quanto illustrato in questo paragrafo risulta evidente la necessità di innovazione dell'assetto produttivo locale. Ciò vale anche quando ci si riferisce al mondo agricolo, infatti i primi

²⁸ Si tratta della percentuale di persone di 6 anni e più che hanno praticato 3 o più delle seguenti attività in un anno: si sono recate almeno quattro volte al cinema; almeno una volta a teatro, musei e/o mostre, siti archeologici, monumenti, concerti di musica classica, opera, concerti di altra musica; hanno letto un quotidiano almeno tre volte a settimana; hanno letto almeno quattro libri.

5 fabbisogni del PSR fanno riferimento a questa necessità: le imprese agricole vanno sostenute nell'innovazione di processo e prodotto puntando al trasferimento della conoscenza e alla formazione degli agricoltori. Ma non basta la mera formazione professionale. È necessario che l'innovazione sia solida e diffusa: per solidità si intende la capacità di applicare la conoscenza scientifica per il miglioramento della produzione agricola, stando ben attenti alla sua sostenibilità ambientale e alla capacità di creare occupazione, in particolare di giovani, donne, soggetti a grande rischio di esclusione sociale; col concetto di innovazione diffusa si vuole fare riferimento alla necessità di trasmettere in maniera sistematica la conoscenza, seguendo una logica di valorizzazione e condivisione della stessa tra agricoltori e tutti i soggetti che animano un territorio.

Per fare questo è necessario coinvolgere i giovani, soprattutto i più qualificati, nel mondo della produzione agricola. Inoltre, i GAL possono essere importanti agenti di cambiamento se sapranno coinvolgere direttamente gli agricoltori, in particolare quelli più legati all'azienda contadina, facendo in modo che vi sia l'innovazione della produzione e distribuzione di beni e servizi agricoli su tutto il territorio di riferimento.

Nella seconda parte del documento si è parlato del principio di meticcianto: i GAL devono coinvolgere tutti gli attori del territorio, puntando all'integrazione dei saperi; si sta facendo particolare riferimento alla cooperazione tra operatori agricoli, mondo della ricerca e operatori del Terzo Settore, evitando che gli uni siano danneggiati dagli altri. Il gioco deve essere a somma positiva.

La diversificazione dell'azienda agricola (F8) si può realizzare anche mediante questa cooperazione su scala territoriale. Il GAL in qualità di agente di sviluppo può puntare in particolare al soddisfacimento dei fabbisogni 27, 28, 29,30, 31, 32, 33 costruendo la filiera TAAC (Turismo-Ambiente-Agricoltura-Cultura). Ma serve un salto di qualità rispetto alla passata programmazione: dato il contesto di emergenza sociale, non si può pensare alla mera promozione dell'offerta agri-turistica ma essa deve essere accompagnata da processi di innovazione sociale volti alla creazione di *smart communities* nelle aree rurali.

In altre parole, nei limiti indicati dalle tematiche proprie (v. par. 1.1. SECONDA PARTE) il GAL deve selezionare pochi obiettivi tra loro coerenti al fine di creare un modello di sviluppo territoriale che alimenti investimento nei servizi sociali, innovazione tecnologica, occupazione e inclusione.

Il ricco patrimonio politico, proprio del modello di sviluppo umbro dei decenni passati, va rilanciato, facendo dell'agricoltura il perno in cui più agenzie (scuola, centri di formazione professionale, imprese sociali, aziende contadine, etc.) mettano insieme competenze e risorse in modo da valorizzare saperi e pratiche del proprio territorio.

Il ruolo ambizioso che la nuova programmazione europea, la strategia delle aree interne e la logica dello sviluppo incentrato sui luoghi (Barca, 2009) affidano al GAL richiede il ricorso a profili professionali altamente qualificati.

Eccellenza sociale, eccellenza ambientale e innovazione – i tre assi del PSR per l'Umbria 2014-2020 – potranno trovare concreta traduzione se i GAL sapranno fare la loro parte, aggiungendo all'azione regionale interventi e progetti specifici, calati sul territorio.

Per la piena rispondenza ai fabbisogni della società locale di riferimento, in un quadro di rilancio dell'assetto socio-economico umbro, servono capacità analitiche, cultura della valutazione di quanto si andrà costruendo sul territorio, competenze di animazione e facilitazione delle iniziative di tutti gli attori locali, compresi i singoli cittadini.

Ogni territorio deve trasformarsi in un luogo di cooperazione di più attori (pubblici, privati e del Terzo Settore) al fine di individuare gli specifici problemi di sviluppo, definirli in maniera condivisa, e risolverli.

Le rilevanti risorse economiche del PSR dovranno essere impiegate al meglio, con meticolosità e creatività, per far fronte a un momento difficile che però può aprire la strada a un nuovo progetto di sviluppo dell'Umbria. Dati patrimonio storico-artistico e paesaggistico, senso civico, cultura del lavoro, la nostra regione ha tutti gli strumenti per una sfida di questa portata.

Le risorse non vanno disperse o non impiegate, ma sfruttate al meglio badando al bene comune dei territori. I GAL costituiscono un nodo importante per la pro-attività di tutta la società civile umbra e delle sue istituzioni, in quanto lo sviluppo rurale costituisce uno dei principali motori della programmazione regionale 2014-2020.

Bibliografia

Ambrosini M.

2005 *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

AUR

2014 Rapporto AUR. *Supporto tecnico alla redazione del Programma di Sviluppo Rurale per l'Umbria 2014-2020* (a cura di F. Parziale), documento consegnato alla Regione Umbria, non pubblicato.

2015 Rapporto AUR. *L'articolazione territoriale dell'assetto socioeconomico e agricolo dell'Umbria* (a cura di F. Parziale), documento consegnato alla Regione Umbria, non pubblicato.

Bagnasco A.

2012 *Taccuino sociologico*, Laterza, Bari.

2003 *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.

1988 *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Bagnasco A., Negri N.

1994 *Classi, ceti, persone. Esercizi di analisi sociale localizzata*, Liguori, Napoli.

Barca F.

2009 *An agenda for a reformed cohesion policy. A placebased approach to meeting european union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles.

Becattini G., Rullani E.

1993 *Sistema locale e mercato globale*, in "Economia e Politica Industriale", 80, pp. 25-48.

Berger P., Luckmann T.

1966 *The Social Construction of Reality*, Garden City, New York [trad. it. 2010, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna].

Bevilacqua P.

2000 *Tra natura e storia. Ambiente, economie, risorse in Italia*, Donzelli, Roma.

2008 *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari.

Bobbio L.

2004 *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

Bottazzi G.

2009 *Sociologia dello sviluppo*, Laterza, Bari.

Brusco S.

2004 *Industriamoci. Capacità di progetto e sviluppo locale*, Donzelli, Roma.

Cartocci R.

2007 *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Casavecchia M.

2015 *Le nuove imprese innovative: glie siti delle politiche da una prima indagine*, in AUR, *L'Umbria nella lunga crisi*, Rapporto Economico e Sociale 2014, AUR, Perugia, pp. 41-64.

Coleman J.

1990 *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.

Colombo E.

2010 *La presenza di studenti non italiani*, in Cavalli A., Argentin G. (a cura di),

Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola, Il Mulino, Bologna, pp. 257- 284.

2014 *Istruzione e atteggiamento nei confronti della differenza culturale. Una rassegna delle principali interpretazioni sociologiche*, in "Scuola Democratica, 1, pp. 9-28

- Corbetta P.
2002 *Metodi di analisi multivariata per le scienze sociali. I modelli di equazioni strutturali*, Il Mulino, Bologna
- Crouch C.
2014 *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Laterza, Bari.
- De Filippis F., Henke R.
2009 *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Forum Gruppo 2013, Working Paper n. 13, ottobre 2009.
- Di Franco G., Marradi A.
2003 *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Di Franco, G.
2011 *Tecniche e modelli di analisi multivariata*, Franco Angeli, Milano.
- Esping-Andersen G.
2009 *The incomplete revolution - adapting to women's new roles*, Polity Press, Cambridge [trad.it. *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*, Il Mulino, Bologna].
2005 *Le nuove sfide per le politiche sociali del 21 secolo*, in "Stato e Mercato", 74, pp. 181-206.
2000 *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna [ed. or. 1999, *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford].
- Farinella D., Parziale, F.
2008 *Processi di terziarizzazione e disuguaglianze socio-occupazionali in Italia: un'analisi a partire dal locale*, in "Quaderni di C.I.R.S.D.I.G.", 30, Università degli Studi di Messina.
- Frascarelli A.
2013 *Cosa prevede il greening*, in "Terra e Vita", 3/2013, www.terraevita.it.
- Frascarelli A., Chiodini G.
2012 *La diversificazione delle attività agricole*, in *Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra*, Rapporto a cura di Pennacchi F. con la collaborazione della Regione Umbria, non pubblicato, pp. 67-75.
- Gallino L.
2007 *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari.
- Harvey D.
2002 *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano [or. 1989, *The Condition of PostModernity*, Basil Blackwell, Oxford and Cambridge, Mass.].
- Hemerick, A.
2012 *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Henke R., Povellato A.
2012 *La diversificazione nelle aziende agricole italiane*, in "Agriregionieuropa", 31, pp. 24-29.
- Lanzalaco L.
1995 *Istituzioni, organizzazione e potere*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Maddaloni, D. - Parziale, F.
2013 *Dimensioni e direttrici del mutamento socio-economico in prospettiva territoriale dal 1951 ad oggi*, in "Sociologia e Ricerca Sociale", 99, pp. 78-92.
- Marradi A.
1980 *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze.
1995 *L'analisi monovariata*, F. Angeli, Milano.
2007 *Metodologia delle scienze sociali* (curr. R.Pavsic, M.C. Pitrone), Il Mulino, Bologna.

- Martinotti G. (a cura di)
1993 *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Martinotti G., Forbici S.
2012 *La metropoli contemporanea*, Guerini e Associati, Milano.
- Marzadro S., Schizzerotto A.
2014 *More stability than change. The effects of social origins on inequalities of educational opportunities across three Italian birth cohorts*, in "Scuola Democratica", 2, pp. 343-364.
- Meloni B., Farinella D. (a cura di)
2013 *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Meloni B.
2013 *La costruzione sociale dello sviluppo territoriale*, in Meloni B., Farinella D. (a cura di) *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Montesperelli P.
2015 *Il contesto umbro e i suoi mutamenti*, in AUR, *L'Umbria contemporanea: una lettura di genere*, AUR, Perugia, in corso di pubblicazione.
2008 *Scenari e percorsi*, in Agenzia Umbria Ricerche, *L'integrazione sociale in Umbria*, AUR, Perugia.
- Montesperelli P., Acciarri M.
2013 *Il mutamento sociale nell'articolazione dello sviluppo italiano*, in AUR, *L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione due*, Rapporto Economico e Sociale 2012-2013, AUR, Perugia, pp. 511-570.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (eds.)
2012 *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol.
- Morel N.
2013 *A social investment strategy for the knowledge based economy?*, in "Scuola Democratica", 3, pp. 631-650.
- Musotti F.
2012 *Strutture e lineamenti strategici aziendali*, in *Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra*, Rapporto a cura di Pennacchi F. con la collaborazione della Regione Umbria, non pubblicato, pp. 54-66.
- Myrdal, G.
1959 *Teoria economica e Paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano [or. 1957, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London].
- Negri N., Saraceno C. (a cura di)
2004 *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Oostindie H., van der Ploeg J.D., Renting H.
2002 *Farmer's Experiences with and Views on Rural Development Practices and Processes: Outcomes of a Transnational European Survey*, in van der Ploeg, J.D., Long A., Banks J. (eds.), *Living Countrysides . Rural development processes in Europe: the state of art*, Elsevier B.I., Doetinchem.
- Osti G.
2006 *Il contributo dell'IC LEADER allo sviluppo territoriale*, in INEA, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 387-423.
- Ostrom E.
1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge New York.
- Palumbo M.
2001 *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
2005 *La valutazione delle politiche dell'unione europea*, in "Studi di Sociologia", XLIII, 3, pp. 237-265.

- Parziale F.
 2015a *Infanzia e minori: quale welfare educativo?*, in AA.VV., *L'Umbria nella lunga crisi. Rapporto Economico e Sociale 2014*, Perugia, AUR, pp. 397-436.
 2015b *Il modello sociale umbro. Analisi delle asimmetrie di genere*, in AUR, *L'Umbria contemporanea: una lettura di genere*, AUR, Perugia, in corso di pubblicazione.
- 2013 *L'istruzione in Umbria*, AUR, Perugia.
- 2012 *Mezzogiorno alla deriva. Regionalizzazione europea e declino del Paese*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", 4/2012, Il Mulino, Bologna, pp. 949-986.
- Pellizzoni L. (a cura di)
 2005 *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.
- Pichierri A.
 2011 *Sociologia dell'organizzazione*, Laterza, Bari.
- Pennacchi F.
 2012 *L'agricoltura umbra nel sistema economico: risorsa strategica per una moderna "bioeconomia"*, in *Mutamenti strutturali dell'agricoltura umbra*, Rapporto a cura di Pennacchi F. con la collaborazione della Regione Umbria, non pubblicato.
- Piketty T.
 2014 *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.
- Piore M., Sabel C.
 1984 *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- Ramella F.
 2013 *Sociologia dell'innovazione economica*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C.
 2003 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A., Barone C.
 2006 *Sociologia dell'istruzione*, Il Mulino, Bologna.
- Scott, J.
 2011 *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna.
- Scott, R.W.
 1998 *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna [or. 1995, *Institutions and Organizations*, Sage, London].
- Stiglitz J.E., Sen A.K., Fitoussi J.P.
 2013 *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Rizzoli Etas, Milano.
- Tondini E.
 2015 *Profili di macroeconomia*, in AUR, *L'Umbria nella lunga crisi*, Rapporto Economico e Sociale 2014, AUR, Perugia, pp. 9-37.
- Triglia C.
 2005 *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- Unioncamere
 2014 *L'economia reale dal punto di vista delle Camere di Commercio. Rapporto 2014*, Roma.
- van der Ploeg J.D., Jingzhong Y., Schneider S.
 2010 *Rural development reconsidered: Building on comparative perspective from China, Brazil and the European Union*, in "Rivista di Economia Agraria", 65, pp. 164-185.

Zanfrini L.

2005 *Lo sviluppo locale in una prospettiva sociologica*, in Ciccotti E., Rizzi P. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci, Roma, pp. 37-62.