ISTITUTO STORIA MARCHE

Le Marche 1970-2020

La Regione e il territorio

a cura di
Franco Amatori, Roberto Giulianelli,
Amoreno Martellini

FrancoAngeli

La società moderna e contemporanea. Collana fondata da Marino Berengo, Franco Della Peruta e Lucio Gambi

La collana intende assumere una sua fisionomia specifica nel panorama delle iniziative editoriali della Franco Angeli relative al mondo della storia. Essa si propone infatti di ospitare: da una parte ricerche individuali e collettive (atti di congressi, relazioni di giornate di studio, risultati di lavori seminariali) su tematiche problematicamente o territorialmente ben definite, indagate a diretto contatto con le fonti, dall'altra strumenti di lavoro funzionali alle crescenti e differenziate esigenze della ricerca storica.
Attraverso la collana si cercherà così di offrire ricostruzioni e approfondimenti, documentati e criticamente condotti, su un ampio arco di quei momenti e di quelle variegate realtà della complessa vicenda storica del nostro paese nell'età moderna e contemporanea che hanno inciso profondamente sulla sua vita civile e sul suo tessuto sociale ed economico, contribuendo in varia misura a determinarne tratti tipici e connotati distintivi.
Così pure verrà dato ampio spazio alla pubblicazione di fonti e materiali documentari significativi e presentati criticamente, di repertori ed inventari archivistici, di bibliografie e strumenti di lavoro.

La collana si articolerà quindi in tre sezioni:

TD *Testi e documenti:* materiali d'archivio, testi a stampa rari e fonti inedite, documentazioni su nodi problematici, inquadrati da una introduzione generale e corredati di note orientative.
AC *Analisi e contributi:* studi e proposte di nuovi percorsi di indagine, ricerche locali fondate su un vasto e approfondito scavo di fonti, ricostruzioni criticamente condotte su momenti e problemi specifici di ambito regionale e nazionale, italiano e non.
RS *Repertori e strumenti:* bibliografie, cataloghi, censimenti di fondi di biblioteca e di archivio, inventari e regesti, e altri strumenti essenziali per il lavoro storiografico.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

ISTITUTO STORIA MARCHE

Le Marche 1970-2020

La Regione e il territorio

a cura di
Franco Amatori, Roberto Giulianelli,
Amoreno Martellini

FrancoAngeli

In copertina: Crete di Gangalia (Jesi). Fotografia di Leonardo Martellini
(Tutti i diritti di riproduzione sono riservati)

Copyright © 2020 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione, di Antonio Mastrovincenzo pag. 9

Premessa, di Franco Amatori, Roberto Giulianelli e Amoreno Martellini » 15

PARTE PRIMA
L'ENTE REGIONE

Quadri d'insieme

Franco Amatori e Luigi Dal Cerè, *La regione prima della Regione* » 21

Amoreno Martellini, *La nascita della Regione. I media e la formazione dell'opinione pubblica* » 33

Silvio Mantovani, *La storia politica della Regione tra continuità e cambiamento* » 51

Francesco Orazi e Marco Socci, *La classe dirigente. Profilo sociologico e ruolo dell'*élite *politica nel governo e nello sviluppo delle Marche* » 69

Laura Trucchia, *Lo Statuto* » 93

Augusto Ciuffetti, *Il rapporto della Regione con il territorio marchigiano* » 113

Marco Bellardi e Alessandro Valenza, *Le Marche e l'Europa* » 129

L'agire politico

Silvia Coderoni, Roberto Esposti e Franco Sotte, *La politica agricola e di sviluppo rurale* pag. 157

Roberto Giulianelli, *Dalla bottega al mondo, e ritorno. L'industria marchigiana e la Regione* » 183

Pietro Marcolini, *Considerazioni critiche sulla programmazione economica e territoriale nelle Marche* » 205

Antonio Minetti, *I trasporti e lo sviluppo delle infrastrutture* » 229

Angela Genova e Bruna Mura, *Le politiche sociali* » 245

Bianca Maria Orciani, *Le politiche sanitarie* » 265

Samuele Animali, *Il difensore civico* » 283

Marco Labbate, *Le politiche della memoria* » 299

PARTE SECONDA
TERRITORIO, ECONOMIA E SOCIETÀ

Marco Moroni, *Le Marche dalla mezzadria all'industria diffusa* » 319

Luigi Rossi, *Il metalmezzadro: tra mito e realtà* » 343

Donato Iacobucci, *Aree di crisi e ristrutturazioni* » 359

Luca Garbini, *Imprese e imprenditori* » 387

Marianna Astore e Francesco Chiapparino, *Dalla dispersione all'accentramento. La parabola del sistema bancario marchigiano* » 417

Valerio Temperini, *Aspetti evolutivi del commercio nelle Marche. Alcune considerazioni per uno sviluppo equilibrato* » 445

Gabriele Morettini, *La questione demografica* » 463

Augusto Ciuffetti, *Le "forme" dei terremoti* » 489

Francesco Orazi e Marco Socci, *Le università marchigiane e la Regione. Bilanci e proposte dopo mezzo secolo di storia* pag. 509

Ida Simonella, *Il porto di Ancona. Cinquant'anni di navi, passeggeri e merci* » 527

Gioacchino Garofoli, *Le Marche e il modello Nec oggi* » 543

Presentazione

Le Regioni compiono cinquant'anni. Mezzo secolo di vita è un tempo sufficiente per tentare un primo, doveroso, bilancio. Certamente di tipo storico, così come avviene per altri fenomeni accaduti negli stessi decenni della nascita e dello sviluppo degli enti regionali. Pensiamo soltanto – per fare riferimento a quelli che più di recente hanno impegnato la storiografia – al Sessantotto o alla stagione del terrorismo e delle stragi. Ma è inevitabile che il bilancio storico di una istituzione "vivente" implichi e richiami anche un bilancio di tipo politico, sul ruolo che essa ha avuto nell'attuazione della democrazia repubblicana e della Costituzione e nella crescita economica, sociale e culturale della società italiana.

Il volume collettaneo *Le Marche, 1970-2020. La Regione e il territorio*, realizzato dall'Istituto Storia Marche in collaborazione con il Consiglio regionale delle Marche e curato da Franco Amatori, Roberto Giulianelli e Amoreno Martellini, assolve egregiamente al primo compito e al contempo sollecita fortemente il secondo, ossia la riflessione politica, istituzionale e sociale sul presente e sul futuro delle Regioni e in particolare delle Marche.

Esso, tra l'altro, va ad aggiungersi opportunamente al volume *Le Marche*, curato da Sergio Anselmi nel 1987 per la serie "Le Regioni" della collana "La Storia d'Italia. Dall'Unità ad oggi" dell'editore Giulio Einaudi, costituendo per i temi trattati e per gli autorevoli studiosi coinvolti un oggettivo aggiornamento e un funzionale completamento della visuale storica sulla regione marchigiana.

In un periodo in cui la fiducia è un bene scarso, specie dal punto di vista politico, e le Regioni non sono rimaste indenni da esempi di corruzione e cattiva amministrazione, allargare lo sguardo per abbracciare con metodo e razionalità storica un arco di vita pluridecennale può aiutare la maturazione di un giudizio più distante ed equanime sul contributo che esse hanno dato al progresso del paese, oltre a fornire gli elementi essenziali di conoscenza che consentono di distinguere caso per caso.

In tal senso le Marche, regione poco popolosa, tradizionalmente periferica e segnata da uno "sviluppo tardivo", incrociano la nascita della Regione nel periodo in cui stanno cambiando pelle e da regione agricola si vanno trasformando in regione manifatturiera e industriale. Rilevanti sono i movimenti di popolazione dalle campagne ai nuclei urbani, dalla montagna e dall'alta collina alla costa e ai fondovalle fluviali. Prendono forma i distretti industriali che faranno la fortuna del cosiddetto "modello marchigiano".

La nascita della Regione, oltre al raggiungimento di un obiettivo a lungo dibattuto e immaginato, basti pensare all'esperienza dell'Issem, rappresenta di fatto il riconoscimento in termini istituzionali di questa fase di sviluppo territoriale; una sorta di agognata conquista che si pensa possa divenire anche la leva per un'ulteriore crescita, sia economica che del benessere individuale e sociale.

È questo il momento "aurorale" che trova un alto riscontro nel dibattito sullo Statuto regionale, a cui concorrono forze politiche radicate nella società, corpi intermedi robusti e capaci di mobilitazione, il vasto mondo della rappresentanza degli interessi, con il contributo di studiosi e giuristi di grande valore. È emozionante oggi leggere il dibattito consiliare di quegli anni, dai cui interventi traspare in maniera evidente come l'istituzione che si andava a costituire venisse percepita da tutte le sensibilità politiche come un passo ulteriore verso la democratizzazione della società italiana, i cui territori avevano finalmente la possibilità di esprimersi e autodeterminarsi, almeno entro certi limiti.

Veniva così a compimento il lungo e complesso processo storico di "regionalizzazione" delle Marche, plurali e policentriche, un processo che è importante conoscere e tenere presente ogni volta che si pronunciano espressioni abusate come "fare squadra", "fare rete" o "fare sistema" e se ne tenta la traduzione pratica.

Nei cinquant'anni di storia dell'istituzione regionale, contrassegnata per circa la metà del periodo dal primato delle assemblee elettive sugli esecutivi, ci sono state delle scansioni evolutive importanti che vanno ricordate:

- il salto di qualità di cultura amministrativa richiesto alle classi dirigenti regionali dall'esordio e dal progressivo affermarsi della "regionalizzazione" della politica comunitaria europea, a partire dagli anni ottanta;
- la cesura politica di metà anni novanta rappresentata dal passaggio dal sistema elettorale proporzionale con preferenza multipla a quello maggioritario con elezione diretta del presidente della Giunta e del Consiglio regionale, nonché da un accentuato processo di decentramento;
- la riforma del Titolo V della Costituzione d'inizio secolo, ispirata ai principi del federalismo solidale e della sussidiarietà orizzontale e verticale, che ha portato alla riorganizzazione dello Stato e delle competenze legislative regionali e alla revisione profonda dello Statuto regionale;

- la crisi finanziaria prima e dei debiti sovrani poi, che a partire dal 2008 ha determinato un drastico taglio della spesa pubblica, concentrato in maniera proporzionalmente rilevante su quella delle Regioni e del sistema delle autonomie locali, riducendo sensibilmente la loro capacità d'intervento in termini di politiche territoriali.

A queste scansioni più di tipo istituzionale se ne potrebbero aggiungere altre di tipo economico e sociale, come la fine della Cassa per il Mezzogiorno per l'area del Piceno o la crisi del credito bancario, ed è un pregio di questa pubblicazione aver scelto d'indagare la vicenda regionale marchigiana tenendo conto di questo doppio taglio. Quel che è indubbio è che le Marche non sarebbero le stesse, cioè una comunità democratica, progredita, intraprendente, con buoni livelli di qualità della vita e di benessere e un ambiente sufficientemente tutelato, senza il largo spettro d'intervento garantito negli anni proprio dall'ente Regione.

Sanità e politiche sociali, trasporti, infrastrutture e mobilità, agricoltura e sviluppo rurale, politiche attive per il lavoro e la formazione, industria, artigianato e commercio, ricerca e innovazione tecnologica, cultura e turismo, urbanistica e assetto del territorio, politiche di tutela ambientale ed energetiche; questi e altri ancora sono i campi d'intervento che hanno fatto della Regione il soggetto legislativo, programmatorio e amministrativo tra il livello territoriale e quello nazionale ed europeo.

Le Marche oggi sono in mezzo al guado. Condizione che le accomuna alle altre Regioni italiane per quanto riguarda le incertezze di un assetto istituzionale che, a seguito del depotenziamento delle Province e della crisi della finanza pubblica locale, è divenuto più precario, sia per quanto riguarda l'autorevolezza delle funzioni legislativa e di programmazione, sia per un certo appesantimento amministrativo e gestionale, in contraddizione con un dibattito che nel recente passato aveva teorizzato delle Regioni "leggere".

Da questo punto di vista, il fallito tentativo di riforma costituzionale del 2016 che puntava ad asciugare le competenze regionali, chiarificando le materie "concorrenti" e offrendo alle Regioni la tribuna parlamentare, ha prodotto la ripresa del processo inverso, quello della richiesta di una maggiore autonomia, di ulteriori funzioni in capo alle Regioni virtuose e del recupero del cosiddetto "residuo fiscale", senza però una sufficiente attenzione agli effetti che questo processo avrebbe potuto avere sul profilo unitario della Repubblica, l'equa esigibilità dei diritti e la necessaria perequazione degli squilibri territoriali e sociali.

La nuova legge quadro, presentata dal ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia, dovrà fare i conti con la definizione dei costi standard, dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, con la possibilità di dare attuazione al contenuto della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale e con l'adozione di meccanismi di perequazione, volti anche a evitare forme di neo-centralismo regionale. Sarà questo un ulteriore banco di prova per il pos-

sibile e auspicato riscatto delle Regioni che della stagione federalista sono state protagoniste, non sempre in positivo.

La Regione Marche, che ha mantenuto aspetti di sobrietà del proprio apparato amministrativo, una sana gestione finanziaria, l'equilibrio della spesa sanitaria, un buon rapporto tra la qualità dei servizi erogati e il livello della tassazione dei cittadini amministrati, ha oggi di fronte a sé la partita più complessa nell'affrontare i postumi della crisi economica e del terremoto del 2016-2017.

Si tratta, in particolare, di:

- accelerare la ricostruzione degli abitati e delle comunità, che riguarda più di un terzo del territorio regionale e circa un quarto della popolazione complessiva. Il cratere sismico marchigiano comprende proprio quella fetta di territorio regionale dove i dualismi nord-sud e costa-entroterra sono più marcati, per cui la ricostruzione non potrà prescindere da una decisa promozione di un nuovo sviluppo sostenibile per l'Appennino e le aree interne della regione;
- accompagnare la ripresa dell'economia regionale, che ha conosciuto negli anni della crisi una sensibile caduta del Pil, una riduzione del numero di imprese attive e la perdita di quote di export. La troppo lenta risalita nel recupero dei livelli pre-crisi segnala che è in atto un contestuale processo di trasformazione del tessuto produttivo, prevalentemente manifatturiero, che richiede la problematizzazione di tutti i segmenti che concorrono alla definizione di un ecosistema regionale dell'innovazione, a partire dal sistema dell'istruzione e della formazione;
- innovare il sistema di welfare sociale e sanitario, che rappresenta la "riforma permanente" da cui le Regioni non debbono assolutamente distrarsi. Sostenibilità finanziaria, qualificazione dei servizi, accessibilità, personalizzazione e risposta ai bisogni emergenti costituiscono le sfide da coniugare nell'ambito di una programmazione aperta ai contributi e alle migliori pratiche in ambito regionale e interregionale;
- investire sul futuro sostenibile del territorio regionale, di fronte al cambiamento epocale imposto dalla crisi climatica e alla sfida della sostenibilità che chiama in causa trasversalmente gli aspetti istituzionali, economici, sociali e ambientali connessi a tutti i settori della convivenza civile. La sostenibilità come "utopia concreta" deve diventare agenda di governo sulla scorta delle indicazioni tematiche e temporali dell'Agenda 2030 dell'Onu e dei risultati attesi di una programmazione di scala stringente.

Il futuro delle Marche, di quel «paese che siede tra Romagna e quel di Carlo» – come ebbe a definirlo Dante Alighieri –, dipenderà sempre più dalla capacità di definirsi in positivo, di non essere soltanto "plurali", ma un "sistema" e ancora di più una "piattaforma", europea e aperta sul mondo. Affezionata all'appartenenza al Centro Italia delle virtù civiche, distinta ma

non distante dalla capitale, rivolta a est e verso il Mediterraneo nell'ambito della macroregione Adriatico-Ionica.

Per costruire le Marche del futuro, dunque, servirà tessere nuove alleanze sociali e politiche, e ricercare una nuova combinazione di fattori endogeni ed esogeni dello sviluppo nel tentativo di rinnovare l'identità regionale e promuovere crescita sostenibile, giustizia sociale e qualità della vita. Tutto ciò richiede la riscoperta del senso più autentico della "rappresentanza democratica", quella capacità di ascoltare il fermento apparentemente caotico della società, saldi nei valori, aperti all'interlocuzione con un'opinione pubblica sempre più consapevole e informata, determinati nel dare sostanza a una visione e un progetto, di cui la politica e le istituzioni non possono fare a meno.

Antonio Mastrovincenzo
Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Premessa

Il cinquantesimo anniversario della nascita delle Regioni a statuto ordinario offre senza dubbio una buona opportunità per condurre una riflessione, ormai necessaria, su come l'ultimo mezzo secolo abbia inciso sull'assetto del territorio marchigiano e sulla vita di chi lo abita. Gli eventi epocali accaduti in questo lasso di tempo al di fuori dei ristretti confini della regione hanno avuto una tale portata storica e una tale importanza da risultare capaci di stravolgere e riorganizzare la vita persino nelle aree più decentrate del pianeta, e dunque anche nelle Marche. Ne citiamo, a titolo esemplificativo, soltanto tre che riguardano ambiti differenti. Sul versante degli assetti produttivi, quella chiamata da Hobsbawm un po' enfaticamente «la morte della classe contadina» si è tradotta nelle campagne marchigiane nella definitiva scomparsa del patto mezzadrile, a cui è seguito il rapido e ciclico alternarsi di affermazione e crisi del modello di sviluppo basato sulla piccola e media impresa. Sul versante degli assetti sociali, la temporanea inversione dei flussi migratori (verificatasi proprio in quei primi anni settanta che vedevano la nascita dell'istituto regionale) ha portato, a partire dal periodo immediatamente successivo, all'arresto dell'emorragia di forza lavoro dalle Marche e, in tempi più recenti, alla profonda modificazione della struttura sociale della popolazione distribuita tra il Montefeltro e il Piceno, in seguito all'arrivo dei nuovi flussi migratori dai paesi del Sud del mondo. Infine, per quanto riguarda l'assetto politico, le vicende che hanno accompagnato la storia nazionale dall'ingresso negli anni di piombo fino alla nascita della cosiddetta «seconda repubblica» hanno avuto un'eco importante anche nella regione, modificando le architetture istituzionali e gli equilibri politici.

D'altra parte, all'interno di quegli stessi confini regionali e in maniera del tutto indipendente dai grandi processi storici che avvenivano nel pianeta, si sono verificati alcuni eventi che hanno contribuito, anch'essi, a produrre strappi e accelerazioni nei cambiamenti già in atto. Valgano per tutti i tre devastanti eventi sismici succedutisi in questo arco temporale, il primo dei

quali ha colpito duramente il capoluogo regionale, pochi mesi dopo l'approvazione dello Statuto del neonato ente regionale. Si può dire che la nascita della Regione sia contestuale alla gestione delle emergenze.

È evidente, quindi, che le risposte fornite dagli approcci scientifici tradizionali, per quanto tuttora utili, anzi in alcuni casi irrinunciabili, non fossero più sufficienti a indirizzare la comprensione di quello che sono diventate oggi le Marche. Perciò nel 2017 l'Istituto Storia Marche, spostando di qualche decennio in avanti il suo consueto terreno di indagine storiografica, ha programmato e avviato l'iniziativa editoriale che giunge oggi a compimento con la pubblicazione di questo volume, trovando fin da subito nella presidenza del Consiglio della Regione Marche un prezioso referente istituzionale.

Le pagine che seguono, dunque, hanno l'intento di fornire un contributo che, pur privo della pretesa di offrirsi come definitivo o esaustivo, ricostruisca la vita della regione nell'ultimo mezzo secolo. E intende farlo in una duplice chiave. Da un lato, proponendo al lettore una riflessione sulle trasformazioni subite dal tessuto sociale ed economico marchigiano, investito e profondamente modificato dalla serie ininterrotta di strappi e di ricuciture avvenuti nei decenni passati. Dall'altro lato, indagando sul ruolo ricoperto dall'Ente Regione nel promuovere, accompagnare e gestire queste trasformazioni.

Per questo motivo, il libro si compone di due parti. La prima è interamente dedicata all'istituzione regionale e raccoglie una serie di contributi che ripercorrono il suo cinquantennale cammino: la nascita dell'ente, il suo significato nel contesto storico e politico in cui venne fondato, la struttura della sua classe dirigente, gli strumenti a sua disposizione, l'immagine che ha proiettato all'esterno, i rapporti che ha stabilito sia con il territorio marchigiano, sia con gli interlocutori istituzionali, tanto quelli nazionali, quanto quelli internazionali. A questo si aggiungono, più specificamente, la prassi politica e le scelte via via adottate nei suoi diversi ambiti di competenza.

La seconda parte del volume affronta e approfondisce, invece, i temi delle persistenze e dei cambiamenti registrati nell'economia e nella società marchigiane a partire dagli anni settanta, con l'intento di aggiornare, nella misura del possibile per un libro collettaneo, il panorama degli studi di settore e dare prosecuzione a una serie di interpretazioni storiografiche, sociologiche ed economiche che videro la luce nel secolo scorso e che avevano assunto proprio gli anni settanta come termine *ad quem*.

Per realizzare questi intenti, i curatori si sono avvalsi del contributo di studiosi di varie discipline: non soltanto storici, dunque, ma anche economisti, giuristi, sociologi e demografi, in modo da trasformare le pagine che seguono in una sorta di virtuale seminario multidisciplinare sulla vita e sulla storia del territorio marchigiano e dell'istituzione che lo rappresenta. Questo è anche il motivo per cui molti dei saggi presenti nel libro travalicano i limiti cronologici consentiti alla ricerca storica e arrivano a trattare aspetti, processi ed eventi che sono connessi alla più stringente attualità.

Lo spettro delle materie trattate, dunque, appare molto vasto. Tuttavia, come risulta inevitabile in opere dai confini tanto ampi, il possibile elenco degli aspetti che, per ragioni diverse, sono rimasti in ombra non è breve. Di questo, i curatori sono consapevoli. Del pari, sono convinti che ognuno dei contributi contenuti nel volume rappresenti un potenziale punto di partenza per nuovi percorsi di ricerca.

Franco Amatori
Roberto Giulianelli
Amoreno Martellini

Parte prima
L'ente Regione