

## Verso le (macro)regioni?



### **Premessa**

Poco prima della sua recente scomparsa lo scrittore Sebastiano Vassalli ha affidato alle stampe il romanzo “Io Partenope” che si chiude con un testo intitolato “Congedo” nel quale lo scrittore parla del viaggio creativo che lo ha portato a guardare *“l’Italia, dalla parte delle radici... in cinque storie del passato che servono a capire il presente, e che si svolgono in cinque regioni diverse. L’Italia è un patchwork di popoli e di culture: non viene da una storia comune, non ha una ragione unica o, se ce l’ha (e per forza di cose prima o poi dovrà averla) è un insieme di tante ragioni”*.

E' sul sottile equilibrio tra le tante ragioni e una *“ragione unificante”* che si è dispiegata la storia del nostro paese e il suo faticoso cammino per compiere, fino in fondo, il processo unitario, anche attraverso articolazioni istituzionali in grado di tenere insieme l'autogoverno delle città e dei territori e insieme la *“missione nazionale”*.

Un compito reso difficile dalle tante storie di principati, signorie, liberi comuni, repubbliche, stati e staterelli spesso sotto la dominazione straniera e, quasi sempre, in conflitto fra loro. Un compito, forse, complicato anche dalla geografia di *“un paese troppo lungo”*, per citare il titolo di un libro di Giorgio Ruffolo che si rifà ad una convinzione degli arabi *“che la tormentarono per tanto tempo senza riuscire a possederla tutta intera, come del resto tante altre nazioni dominatrici, tranne Roma, che però la immerse in un grande impero”*. Del resto non è un caso che il *“1861, anno dell'unificazione del Regno, è l'anno in cui si compie il grande moto del Risorgimento, ma è anche quello in cui esso comincia a invischiarsi nella grande palude dell'antirisorgimento”*.

Nel 2011, in occasione del cento-cinquantenario dell'Unità si è riproposto il dibattito sul Risorgimento come eredità storica condivisa, che ha visto riproporsi, accanto alle celebrazioni ufficiali e alla ricerca, anche critica, ma centrata sulle radici ideali e politiche del processo unitario, anche visioni che hanno evidenziato il carattere di guerra civile, vale a dire di una lotta non solo contro il dominio straniero, ma di conquista del Piemonte contro gli altri stati sovrani.

Gigi Di Fiore, con il suo *“Controstoria dell'Unità d'Italia. Fatti e misfatti del Risorgimento”* con qualche anno di anticipo sulla ricorrenza aveva avviato una *“rivisitazione”* storiografica, un *“tentativo di capire meglio, senza accontentarsi di agiografie, come la penisola dei tanti campanili sia diventata l'Italia unita. E come, nonostante tutto, manchi ancora, dopo quasi 150 anni, una coscienza unitaria: siamo rimasti napoletani, torinesi, milanesi, siciliani, romani, veneti, fiorentini, bolognesi. E poco italiani. Un motivo deve pur esserci”*. A partire da una citazione di Benedetto Croce che definisce l'impresa garibaldina non propriamente una *“conquista”*, neppure la *“rivoluzione dell'Italia meridionale”* ma una di quelle *“rivoluzioni passive”*, secondo la definizione di Vincenzo Cuoco, il giornalista Di Fiore ribalta l'epopea risorgimentale e guarda a questo passaggio cruciale della nostra storia con gli occhi dei vinti. *“Per decenni”* scrive *“nessuno si chiese perché fu tanto difficile, e solo con l'ausilio di cannoni e fucili, domare la ribellione contadina nelle regioni del Mezzogiorno subito dopo l'annessione”*. E ancora *“Molti considerano il Risorgimento una pagina trasparente della storia nazionale in cui si realizzò l'ideale unitario senza alcuna sbavatura. Una specie di favoletta con gli eroi tutti da una parte e i cattivi dall'altra. Non fu così. Non tutto fu bianco o nero, prevalse il grigio. Come sempre, nelle vicende*

*italiane*”. Insomma viene messo in luce tutto quello che è rimasto nell'ombra, “*dal bombardamento piemontese di Genova nel 1849, ai plebisciti combinati per le annessioni degli Stati centrali, i provvedimenti anticattolici, la guerra al brigantaggio e le leggi speciali, la corruzione dei conquistatori e le loro collusioni con la malavita locale*”.

Lo Stato, del resto era ancora di pochi. Nelle prime elezioni del parlamento indette il 27 gennaio 1861, su 22 milioni di italiani, gli iscritti nelle liste elettorali erano circa 419.000, per eleggere 443 deputati e i votanti effettivi furono 239.583 (non potevano votare le donne, i minori di 25 anni, chi era povero o analfabeta).



*L'Italia prima dell'unificazione*

Ovviamente, nel dibattito che ha accompagnato il cento-cinquantenario dell'Unità ha prevalso la lettura positiva del processo unitario e, tra le tante voci, si può richiamare quella di Lucio Villari nel testo *“Bella e Perduta. L'Italia del Risorgimento”*. L'interesse sulle nostre radici riflette lo storico *“è anche una reazione all'indifferenza, al finto problema della revisione storiografica, alle marginali, ma rumorose e amplificate prese di distanza dal Risorgimento”*. La 'Patria si bella e perduta' cantata nel Nabucco di Verdi è stata per Villari *“Uno sgomento esistenziale reale e condiviso. Bisognava reagire, agire. Ora o mai più”*. Per questo al Risorgimento non si addice *“una voce stanca e nostalgica, ma quella di un giovane allegro e lievemente incantato”*. Perché *“il Risorgimento è stata opera di giovani e a loro si deve se l'Italia, dopo secoli di servitù, di speranze inutili, di indifferenza e di disillusioni, ha cominciato a non aver paura della libertà”*. E lo storico rievoca l'educazione sentimentale e culturale di alcuni di questi giovani protagonisti del riscatto italiano: Foscolo, Leopardi, Manzoni, Hayez, Verdi, Cavour, Mazzini, Garibaldi, De Sanctis, d'Azeglio, Nievo, Pisacane. Racconta la notte di Quarto che precede la partenza dei Mille e le parole di Garibaldi *“bella, tranquilla, solenne, di quella solennità che fa palpitare l'anime generose che si lanciano all'emancipazione degli schiavi!”*. Resuscita il clima romantico e ribelle nel quale *“molti italiani non hanno avuto paura della libertà l'hanno cercata e hanno dato la vita per realizzare il sogno della nazione divenuta Patria”*. In questa chiave il Risorgimento è stato il *“sentirsi partecipi di un'Italia comune, non dell'Italia dei sette stati, ostili tra loro e strettamente sorvegliati da potenze straniere”*. E' stata *“la rivendicazione dell'unità culturale, storica, ideale di un popolo per secoli interdetto e separato, l'affermazione della sua indipendenza politica, la fine delle molte subalternità alla Chiesa del potere temporale, l'ingresso nell'Europa moderna delle Costituzioni, dei diritti dell'uomo e del cittadino, del senso della giustizia e del valore dell'uguaglianza ereditati dalla rivoluzione francese”*.

Quella che Clemente Metternich aveva potuto definire, in tono sferzante, *“espressione geografica”* era diventata uno Stato nazionale, nel quale però sopravvivevano profonde differenze e spesso anche animosità, tra le varie aree e, soprattutto, tra le identità municipali. Come scrive, nella sua Storia d'Italia, lo storico inglese Denis Mack Smith *“l'Italia aveva sempre costituito un'unità geografica. Anche dal punto di vista religioso essa aveva formato praticamente un tutto omogeneo fin dai tempi di Gregorio Magno nel sesto secolo, e una cultura e una lingua letteraria italiana comuni erano esistite da Dante in poi. Fino al 1861, tuttavia, non era mai esistita un'unità politica e si può dire che lo fosse a malapena anche allora. Come lo storico napoletano Luigi Blanch aveva scritto dieci anni prima, il patriottismo degli italiani era analogo a quello degli antichi greci, era cioè amore per una singola città e non per un paese, era sentimento tribale e non nazionale”*. E ancora *“Nel tardo medioevo, gli italiani avevano fatto del loro paese il principale centro religioso, artistico e letterario d'Europa come pure di quella nuova civiltà capitalistica e cittadina destinata a svilupparsi in seguito alle invenzioni italiane della banca e del credito. Purtuttavia, se gli abitanti dei comuni italiani del Medioevo avevano coscienza di far parte di una comunità più vasta, tale sentimento si riferiva non già alla nazione, ma innanzi tutto alla loro città e in secondo luogo alla cristianità. ...una certa coscienza nazionale era stata senza dubbio, presente in maniera intermittente nel corso dei secoli, ma si era sempre trattato di qualcosa di vago e incerto, un qualcosa che trovava espressione nelle ardite speculazioni di un Dante o di*

*un Machiavelli*”. Lo storico inglese evidenzia, non solo le differenti tradizioni storiche e di governo tra le varie regioni, ma anche le diversità riguardanti le monete, i pesi e le misure, l'esistenza di barriere doganali e il fatto che *“un contadino della Calabria aveva ben poco in comune con un contadino piemontese, mentre Torino era infinitamente più simile a Parigi e Londra che a Napoli e Palermo”*. L'Italia nasce nel segno della continuità sabauda e il parlamento riunito il 18 febbraio 1861 a Torino con rappresentanti di tutte le regioni unificate (mancano il Triveneto e Roma con il suo territorio) conferisce a Vittorio Emanuele II il titolo di Re d'Italia (Il rimase anche dopo l'unificazione). Malgrado vi fossero correnti favorevoli ad un'Assemblea costituente che elaborasse una nuova forma di governo e anche tendenze federaliste, prevalse la volontà di evitare i rischi della discontinuità e lo Statuto, che Carlo Alberto aveva concesso al Regno di Sardegna nel 1848, costituì la carta fondamentale del nuovo Regno d'Italia fino alla costituzione repubblicana entrata in vigore il primo gennaio 1948.

Se l'Italia era fatta rimanevano da fare gli italiani come d'Azeglio aveva osservato e, soprattutto occorreva passare dall'unità territoriale a quella spirituale, radicare un vero carattere nazionale, mentre non mancavano i risentimenti degli sconfitti, cattolici o borbonici che fossero, e il senso di delusione per le tante speranze suscitate dal Risorgimento, soprattutto nelle correnti più radicali: repubblicani, garibaldini, mazziniani, federalisti.



### ***La provincia dell'Umbria nell'Italia delle province.***

Come è stato evidenziato, il nuovo Regno d'Italia è nato con profonde differenze fra le varie regioni di natura storica, economica, sociale e linguistica. Trascurate o temute le idee federaliste di Cattaneo volte a dar vita ad una forma statale su base regionale, le aspirazioni democratiche e popolari mazziniane e le prime teorie ispirate al pensiero socialista, prevalse la scelta centralista che garantiva maggiore controllo e la trasmissione univoca della volontà dello Stato. Ovviamente, mentre il federalismo era strettamente legato ad un'idea di libertà degli individui e delle comunità territoriali storicamente esistenti, c'erano sostenitori del rafforzamento dello Stato unitario, sia tra i monarchici che tra i repubblicani, che temevano la disgregazione di quanto si era appena riunito.

La storia ha decretato il prevalere della visione centralista e la scelta dell'ordinamento territoriale provinciale, che consentiva di omologare le suddivisioni territoriali precedenti al modello di Stato di origine francese ereditato dalla monarchia sabauda. Il regno venne suddiviso in Province, il cui prefetto veniva nominato dal governo. Del resto, la storia delle province aveva radici profonde che risalivano all'epoca romana, quando le province erano territori conquistati (*“pro –victae”*) amministrati da un magistrato (propretore, proconsole) inviato da Roma e avevano pertanto la natura giuridica di ripartizioni del territorio dell'Impero nelle quali gli abitanti non godevano degli stessi diritti di chi aveva la cittadinanza romana. Con la fine dell'Impero romano e le invasioni barbariche nascono nuove divisioni territoriali (ducati, contee, marchesati) che caratterizzeranno l'epoca feudale. I singoli feudi godono di una forte autonomia che resterà anche nell'epoca dei comuni in cui le 'città' eserciteranno influenza politica ed economica nel territorio circostante. Un rapporto città e contado che continuerà ad essere uno dei tratti peculiari anche delle 'moderne' province italiane.

Tuttavia, le origini politiche e culturali dell'ordinamento amministrativo italiano si possono far risalire, in particolare, a quell'eccezionale momento di cesura nella storia europea che è rappresentato dalla Rivoluzione francese. Sebbene il processo di formazione dello Stato moderno abbia radici ben più antiche, le riforme istituzionali messe in atto dalla Rivoluzione produssero dei radicali mutamenti e delinearono un nuovo rapporto tra il centro e la periferia dello Stato. Con i decreti dell'Assemblea Costituente sul riordinamento del territorio nazionale, emanati nel dicembre del 1789, si procedette ad un nuovo assetto della macchina statale francese che venne riorganizzata secondo i principi dell'unità, dell'indivisibilità, del decentramento e dell'elettività degli organi. Ma è solo durante il periodo napoleonico che il sistema amministrativo diventò un meccanismo ben collaudato che assurse a modello per molti Paesi europei, a partire proprio dall'Italia.

Occorre, comunque, evidenziare che, mentre i decreti del 1789 erano stati ispirati da una prospettiva di decentramento amministrativo, la legislazione napoleonica si caratterizzerà per il forte accentramento statale la cui figura cardine era il prefetto che veniva posto a capo di ciascun dipartimento. L'ordinamento napoleonico trovò una rapida diffusione nella penisola italiana, e, in particolare nel Regno d'Italia (diretta emanazione della Repubblica Cispadana, della Repubblica Cisalpina e della Repubblica Italiana) e nel Regno di Napoli e le istituzioni amministrative create sopravvissero alla caduta dell'Impero napoleonico.



N.B.: per agevolare la lettura, sul cartogramma sono riportate le sigle delle province così come note ad oggi, anche dove il nome era diverso da quello attuale. La denominazione dell'epoca è riportata in legenda. I confini degli Stati Esteri sono quelli attuali.

Nel Regno di Sardegna, soprattutto con l'ascesa al trono di Carlo Alberto, vennero varate riforme della macchina statale, tra il 1836 e il 1842, che ebbero delle

ripercussioni importanti sul futuro Stato unitario. Le novità più importanti furono l'istituzione dei consigli d'intendenza, e la riforma dell'ordinamento provinciale. Questi provvedimenti produssero effetti di lunga durata, dando sostanza alle "divisioni", dalla cui struttura amministrativa sarebbero poi sorte le "province" dell'Italia unita (mentre le piccole province piemontesi si sarebbero trasformate nei circondari) e istituendo "l'intendente generale" che poneva le basi per la nascita della figura del "prefetto" che sarebbe diventato il cardine dell'ordinamento amministrativo dopo l'unità.

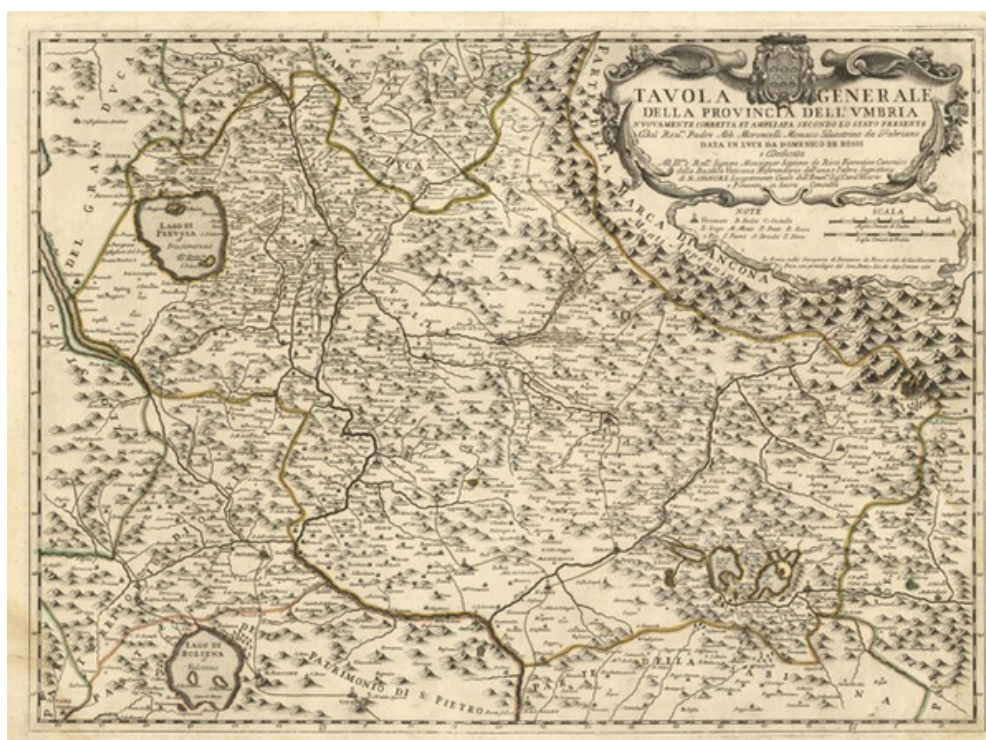
Nel 1861, le province del neonato regno d'Italia sono solo 59 (il territorio nazionale non comprende ancora il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige, Roma e parte dello Stato Pontificio). Nel 1870, dopo l'annessione delle province asburgiche e di Roma, il numero complessivo di province del Regno giunse a 69 e tale rimase per 50 anni. Con la prima guerra mondiale, il riordino operato nel 1927 durante il regime fascista e poi con l'esito della seconda guerra mondiale, l'articolazione e il numero delle province muta notevolmente e alla nascita della Repubblica, l'Italia ha 91 province effettive. Dopo una pausa ventennale, riprende il processo di frammentazione che porta a toccare il numero di 109 province, cui si aggiunge la Valle d'Aosta (la regione svolge anche le funzioni della provincia) per un totale di 110 articolazioni provinciali del territorio italiano.



Nel nuovo Regno, come abbiamo visto, la Provincia è un anello intermedio tra il Comune e lo Stato, che riunisce un insieme di comuni minori intorno alla città più importante (il capoluogo) in modo che dalla periferia della circoscrizione si possa comunque arrivare nel capoluogo e ritornare a casa in una giornata (a cavallo). Non si tratta dell'eredità degli stati precedenti, ma di un articolazione che risponde all'esigenza di accentramento e di uniformità amministrativa, dando centralità ai Prefetti nel rapporto fra potere centrale e potere locale, anche se, con il passare del tempo, le Province si consolidarono come il livello territoriale intorno al quale si articolano le organizzazioni sociali, politiche ed economiche. In questa ottica la Provincia dell'Umbria, non solo è tra le più grandi, ma è anche la sola provincia che coincide con una regione. Naturalmente tale scelta provocò notevoli reazioni, soprattutto in quelle città, come Spoleto, Città di Castello e Rieti, che si ritennero sacrificate dalla scelta del commissario straordinario, Gioacchino Napoleone Pepoli. Come scrive Gian Biagio Furiozzi nel testo *“La provincia dell'Umbria dal 1861 al 1870 “Pur dipendendo direttamente dal ministro dell'interno, il Commissario straordinario era fornito di ampi poteri legislativi e di governo, il cui uso da parte del Pepoli, prestò il fianco a più di una critica. L'energia con cui egli amministrò le provincie a lui sottoposte si rivelò in modo particolare con il Decreto di soppressione delle corporazioni religiose, indubbiamente il più radicale fra quanti furono emessi in materia in quel periodo. Il provvedimento che tuttavia dette luogo alle maggiori reazioni di protesta tra la popolazione fu il Decreto del 15 dicembre 1860 con cui venne stabilita la riunione nell'unica Provincia dell'Umbria delle precedenti delegazioni di Perugia, Spoleto, Rieti e Orvieto”*.

E Raffaele Rossi in un saggio del 2009 *“Tra Comuni e Stato. Storia della Provincia di Perugia e dei suoi amministratori dall'Unità a oggi”* sottolinea che *“L'Umbria veniva definita da un improvviso disegno dall'alto, con Perugia eretta a capoluogo di un'unica Provincia e con i Circondari di Spoleto, Orvieto, Terni, Rieti, Foligno: una sola grande Provincia mentre nelle Marche se ne stabilivano quattro. Le proteste (e persino le sommosse) furono notevoli... Era una complessa e difficile operazione, la cui sostanza di forte accentramento passava sopra una storia secolare dove tutto era stato locale e niente regionale. Un inizio che avrebbe radicato risentimenti e localismi che sono sempre stati speculari al centralismo. Si può capire quanto l'azione per l'unità umbra sarebbe stata un'impresa difficile e mai compiutamente conclusa”*. Nello stesso volume il curatore Mario Tosti ci offre uno spaccato della Provincia dell'Umbria *“nel 1923 Rieti fu aggregata al Lazio, mentre nel 1927 avvenne la divisione tra le due attuali Province di Perugia e Terni. Considerando le attuali circoscrizioni, quindi senza Rieti, nel 1861 la popolazione residente ammontava a 442.000 abitanti, che diventarono 497.000 secondo il censimento del 1881. Nel complesso siamo di fronte a una realtà demografica ed economico-sociale caratterizzata da una assoluta prevalenza dei caratteri tipici di una collettività rurale... Secondo i dati del censimento del 1861 la popolazione 'accentrata' costituiva il 36% di quella complessiva, uno dei valori più bassi di tutto il nuovo Regno... una parte assai elevata della popolazione attiva, il 71,3% secondo il censimento del 1881, risultava impegnata in attività agricole”*. Occorre, inoltre, considerare che nel 1861 gli analfabeti rappresentavano circa l'80% della popolazione. Tra le figure prefettizie incarnate da protagonisti di assoluta fede unitaria cui si richiedeva il controllo e la vigilanza di un territorio di confine,

tradizionalmente legato a Roma e al Papa, emergono Gualterio e Gadda, che poi diverranno ministri dei governi della Destra. Protagonista del pieno inserimento dell'Umbria nell'Italia liberale fu il prefetto Benedetto Maramotti che rimase in Umbria dal 1868 al 1889. Con la legge 30/12/1888 n. 5865 il suffragio viene allargato a tutti i cittadini maschi che, compiuti ventun anni, sapevano leggere e scrivere e pagavano almeno cinque lire di tasse comunali. Inoltre la legge stabilisce l'elettività dei presidenti delle Deputazioni provinciali e dei sindaci di alcuni Comuni e l'istituzione della Giunta provinciale amministrativa.



Con l'avvento del Fascismo, il processo di espansione dell'autonomia locale viene interrotto e nei Comuni e nelle Province i vertici sono nominati direttamente con decreto reale. Dopo la liberazione, con la Costituzione repubblicana e il suffragio universale, a partire dal 1952 viene ripristinata l'elettività dei consigli provinciali, che al loro interno nominano il Presidente e la Giunta, anche se resterà a lungo in vigore il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934. La legge 25 marzo 1993, n. 81 introduce l'elezione diretta, oltre che dei Sindaci, anche dei Presidenti delle Province. Con la legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni (c.d. legge Delrio) e con la previsione di abolizione delle province contenuta nel Disegno di legge di riforma costituzionale, si entra nell'attualità politica e legislativa, caratterizzata da profondi cambiamenti nell'assetto istituzionale e amministrativo dello Stato.

### *L'Umbria e le regioni italiane*

Il punto di partenza storico della suddivisione regionale dell'Italia è la ripartizione promossa dall'imperatore Augusto alla fine del I sec. a.C. che rappresenta una radice profonda tale, forse, da aiutarci a comprendere perché il problema del rapporto, potere centrale - autonomie locali, si sia posto anche nell'Italia dei secoli successivi e continui a porsi ancora oggi. La conquista dell'egemonia in Italia da parte di Roma era stata accompagnata dal riconoscimento di ampi margini di autonomia alle popolazioni che finivano sotto il suo controllo e la stessa guerra contro gli alleati italici insorti, si era conclusa con il conferimento, agli stessi, della cittadinanza e, del resto, al termine del



processo di unificazione, tutta l'Italia godeva della cittadinanza romana. Mentre per l'Atene di Pericle contavano l'appartenenza al suolo e al sangue e la democrazia fondata sulla partecipazione attiva e sullo spirito critico, per Roma al centro ci sono lo stato e

il diritto. Ne discende un politica di inclusione dei popoli, delle loro culture e dei loro dei. Nella Poleis greca viene prima la città, nella Civitas romana vengono prima i cittadini. Il centro del potere è a Roma, dove si svolge la vita politica nazionale e hanno sede gli organi costituzionali dello stato: i magistrati, il senato, i comizi. Ma alla fine dell'età repubblicana, le comunità (municipia, coloniae, praefecturae) nelle quali si articola il territorio italiano erano più di 400 e tutte si amministravano da sé e godevano di un'ampia autonomia interna. Avevano propri magistrati, propri senati, propri organi assembleari. L'avvento del principato augusteo, con le riforme fondamentali del 27 e del 23 a. C. non portò grandi mutamenti nei rapporti tra centro e periferia e la novità assoluta, che perdurò sotto gli imperatori successivi, è la ripartizione di tutta l'Italia in 11 regioni, oltre alla città di Roma. La fonte che ci informa su questa decisione di Augusto è Plinio, da cui si ricava che le regioni erano contrassegnate da un numero ordinale progressivo (VI Umbria) e solo in seguito alcune cominciarono ad essere identificate con un appellativo. Tali regioni nacquero all'insegna del principio politico di suddivisione del territorio al fine di facilitarne il governo. Il termine regione, infatti, deriva dal latino *regere*, "reggere, governare". Le regioni augustee erano nate da una buona conoscenza delle culture e dei popoli che abitavano l'Italia soprattutto centro-meridionale, mentre al Nord erano stati scelti, come riferimento, gli elementi naturali quali il Po e le catene montuose.



Questa suddivisione regionale fu sconvolta solo dalle grandi invasioni di popoli germanici e dalla formazione di nuovi regni durante il Medioevo, da cui l'Italia uscì con una nuova suddivisione politica e frammentazione territoriale.

Per questo motivo quando gli Umanisti si cimentarono nel compito di illustrare la storia italiana, si trovarono nella condizione di inventare una ripartizione che solo in piccola parte riprendeva quella di Augusto e che si basava fondamentalmente su elementi geografici naturali. Così, nel 1500, il concetto di regione si legò al principio di “area territoriale”. Nell'Ottocento, tale suddivisione regionale fu conservata, ma si arricchì di altri significati e, al momento dell'unificazione dell'Italia si incrociarono principi geografici, storici e culturali così da produrre una regionalizzazione del paese secondo un modello che Cesare Correnti elaborò fra il 1851 e il 1855. Il modello fu rimaneggiato per motivi di semplificazione amministrativa dai vari governi succedutisi dopo il 1860 e, in particolare, dal coordinatore dell'ufficio di statistica del Regno, Pietro Maestri, che chiamò le regioni con il nome di “compartimenti” con l'obiettivo di raggruppare gli uffici statistici ereditati dagli Stati preunitari. In pratica si trattava di un'aggregazione di province per finalità burocratico-statistiche.

Il progetto fu poi implementato dallo stesso Correnti che, nel 1867, suddivise il Regno in 16 regioni, poi aumentate a 18 con l'annessione di Veneto e Friuli Venezia-Giulia dopo la Terza guerra d'indipendenza. Il termine “Regione” sarebbe stato adottato a partire dal 1913. Occorre precisare che lo stesso Maestri aveva chiarito che tale articolazione compartimentale non poteva costituire la base di partenza per la formazione di attori politici sul territorio del Regno, mentre un'articolazione federalista avrebbe richiesto ripartizioni di tutt'altra forma. Le Regioni, insomma, nascevano come entità del tutto arbitrarie, dal punto di vista geografico, storico ed etnico. La stessa Umbria ricomprendeva solo una parte del territorio degli antichi umbri ed includeva anche una porzione dell'Etruria.

Un tentativo di razionalizzazione territoriale, senza esito, venne compiuto nel 1894, con la proposta di Bodio e Saredo, di istituire 12-13 regioni e di riarticolare, in questo nuovo contesto, le circoscrizioni comunali e provinciali. La spinta in direzione del decentramento venne bloccata con l'avvento del fascismo che portò ad una nuova centralizzazione dei pubblici poteri locali nelle mani dei Prefetti e del potere politico centrale, operato con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839 e con la legge 27 dicembre 1928 n. 2692.

L'ordinamento politico repubblicano, nato dalla fine della guerra e dal referendum popolare, trova il suo consolidamento nella Costituzione del 1948 in cui si affermano i principi di democrazia, autonomia e pluralismo istituzionale, che segnano una svolta profonda rispetto alla precedente uniformità centralista. Dal punto di vista dell'ordinamento territoriale l'approvazione della Costituzione sancisce la nascita delle Regioni, ispirate ai “compartimenti statistici” individuati dopo l'unità. Con l'art. 131 della Carta *“Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna”*.

Inoltre, nella temperie postbellica, nasce l'esigenza di concedere particolari forme di autonomia ad alcuni territori e la stessa Costituzione prevede le Regioni a Statuto speciale che vengono istituite fra il 1946 e il 1948 (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e

Trentino-Alto Adige) e nel 1963 (Friuli-Venezia Giulia). L'articolazione regionale resta stabile fino all'istituzione effettiva delle Regioni avvenuta nel 1970, salvo la modifica apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 1963, che ha previsto la separazione in due regioni tra l'Abruzzo e il Molise.

La scelta del costituente è per una forma di stato autonomista e regionale, in cui le esigenze di unità della Repubblica si coniugano con il riconoscimento dell'autonomia regionale e locale e la promozione del decentramento.



Peraltro, nel dibattito all'interno dell'Assemblea costituente, nella fase iniziale prevale la volontà di superare le Province a seguito della previsione delle Regioni ma, dopo una lunga discussione, viene approvato l'art. 114 che è rimasto in vigore fino al 2001: *“La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*. Contestualmente, tra i principi fondamentali della Costituzione, viene inserito l'art. 5 che, accanto alla affermazione *dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica*, prevede *il riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale, l'obiettivo del più ampio decentramento dell'amministrazione statale e dell'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*.

Nella Costituzione del '48 è contenuta una distinta dignità costituzionale tra Regioni ed enti locali, in quanto le Regioni sono disciplinate direttamente dalla Costituzione, mentre i Comuni e le Province sono regolati dal legislatore ordinario, in quanto enti autonomi "di rilevanza costituzionale". Con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario del 1970, si riapre un forte dibattito sul superamento del livello provinciale, accompagnato dalla creazione di enti a dimensione comprensoriale o di area vasta dipendenti dalla legislazione regionale.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e con il D. Lgs 112/98 si ribalta il rapporto tra centro e periferia nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà e vengono trasferite alle Regioni e agli enti locali funzioni prima svolte dalle amministrazioni centrali anche a livello periferico. Tali scelte di rafforzamento dell'autonomia locale trovano una conferma nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che riforma profondamente il titolo V, parte II, della Costituzione. La riforma equipara il rango costituzionale dei differenti livelli di governo: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato. L'art. 117 della Costituzione ribalta la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, assegnando a queste ultime una generale competenza residuale.

Lo Stato e le Regioni, nello svolgimento delle funzioni legislative regolano l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in base ai quali è possibile definire l'ottimale ripartizione delle funzioni ai diversi livelli di governo. La riforma del 2001, tuttavia, non contempla il riordino della geografia delle istituzioni territoriali, che è essenziale per concretizzare processi di semplificazione amministrativa finalizzati all'efficienza e al risultato.

E siamo alla fase attuale, con il superamento delle province, l'iter della riforma costituzionale e il vivace dibattito sulle nuove regioni.

*“Dobbiamo domandarci”* scrive il costituzionalista Michele Ainis *“che cosa resti dell'idea regionalista, incarnata nei secoli trascorsi da Jacini, Minghetti, Colajanni, Sturzo. Dobbiamo domandarci se quell'idea abbia ancora un futuro e quale... L'introduzione degli enti regionali costituì la principale novità della Carta del 1947, ma poi venne tenuta a lungo in naftalina.. e all'alba degli anni Settanta le Regioni vennero al mondo zoppe e malaticce. Da un lato, il nuovo Stato repubblicano aveva occupato ormai tutti gli spazi; dall'altro lato, i partiti politici avevano occupato lo Stato. Ed erano partiti fortemente accentrati, dove i quadri locali prendevano ordini dall'alto. Le Regioni si connotarono perciò come soggetti sostanzialmente amministrativi, dotati di competenze legislative residuali e senza una reale autonomia. Poi, nel 2001... scocca la riforma del Titolo V ed è qui che cominciano tutti i nostri guai. Perché dal troppo poco passiamo al troppo e basta... E allora scriviamo nella Costituzione che la competenza legislativa generale spetta alle Regioni, dunque il Parlamento può esercitarla soltanto in casi eccezionali. Aggiungiamo, a sprezzo del ridicolo, che lo Stato ha la stessa dignità del Comune di Roccadisotto (articolo 114). Conferiamo alle Regioni il potere di siglare accordi internazionali... Cancelliamo con un tratto di penna l'interesse nazionale come limite alle leggi regionali. E, in conclusione, trasformiamo le Regioni in soggetti politici, ben più potenti dello Stato”*.

Si tratta di problemi e contenziosi istituzionali ai quali il nuovo ordinamento costituzionale è chiamato a rispondere ivi compresa la chiara individuazione del profilo

e del ruolo delle regioni. Infatti, malgrado le antiche origini e il ruolo svolto nella storia istituzionale del Paese per quasi mezzo secolo, la regione deve ancora conquistare, nello spirito pubblico, quella centralità di attore - legislatore e programmatore - dello sviluppo e della qualità sociale che l'Europa delle regioni richiede. Occorre, a tal fine, superare il rischio di regioni compresse tra le legittime esigenze dei Comuni e la mai sopita volontà centralizzatrice dello Stato. I Comuni, del resto, c'erano prima dello Stato unitario e restano i primi destinatari delle domande dei cittadini, mentre lo Stato è il luogo di una sovranità che regola tutti gli altri poteri e, in pari tempo, è soggetta a possibili "cessioni" all'Unione europea che deve agire da protagonista nella geopolitica dei giganti.

L'Umbria, come abbiamo visto, al pari di altre regioni, è più il frutto di vicende amministrative e politiche che di una storia unitaria, con due aree principali cui si aggregano e distaccano altri territori. Nella premessa contenuta nel volume dedicato all'Umbria della raccolta Einaudi "Le regioni dall'Unità ad oggi", Renato Covino e Giampaolo Gallo scrivono *"Il Tevere delimita il territorio etrusco da quello popolato dalla stirpe umbra in età preromana; nell'Alto medioevo il fiume definisce il confine tra il "corridoio" bizantino e il ducato di Spoleto; in età moderna rappresenta il limite di divisione tra quest'ultimo e la Tuscia; il Tevere costituisce pure il margine di demarcazione linguistica tra i diversi dialetti che convivono nella regione.*



*Tale distinzione è destinata a durare fino alla seconda metà dell'ottocento, quando Perugia acquisisce una preminenza rispetto alle altre città umbre. Con l'Unità tale primato rimane anche se non è riconosciuto e viene continuamente sottoposto a contestazioni che provengono da un ampio schieramento di centri e municipi che mal sopportano l'egemonia perugina. Accorpate l'intera regione intorno ai ceti agrari moderati e offrire un fronte unico ai confini dello Stato pontificio: questi i fattori determinanti della scelta di Giocchino Napoleone Pepoli di costituire una sola*

*provincia, annettendo territori legati ad altre realtà storiche e amministrative come l'Orvietano, l'Eugubino e la Sabina".* A seguire, i due storici analizzano le cause dell'arretratezza economica e sociale dell'Umbria nei decenni postunitari ed evidenziano la lentezza con cui la regione viene investita dai processi di crescita e innovazione messi in moto dal mercato nazionale e il permanere della frammentazione in economie e società di zona chiuse e autosufficienti.

Riferendosi alla prima riflessione complessiva sull'Umbria maturata nel convegno di Gubbio del 1976 sul tema "Orientamenti di una regione attraverso i secoli" evidenziano un modello interpretativo secondo il quale *"la regione attuale sia una realtà composta di territori. Il ruolo di crocevia di traffici e commerci assunto nell'alto medioevo tende a deperire nell'età moderna, mettendo in moto spinte centrifughe... L'Umbria che emerge è una realtà artificiale con scarsa coesione interna. L'omogeneità determinata dalla mezzadria fa sì che il funzionamento delle varie società di zona sia sostanzialmente analogo e ciò impedisce che la regione si configuri come un'area economica".* L'omogeneità contiene, comunque, un'eccezione, la città di Terni, dove l'impresa siderurgica assume un rilievo nazionale distaccandosi dal percorso storico dell'economia regionale. *"La consapevolezza del ruolo nazionale della Terni e della diversità di Terni di fine ottocento fa sì che si moltiplichino gli studi e le ricerche su tali realtà".*

Ma è negli anni '50 e '60 del secondo dopoguerra che Covino e Gallo individuano la rottura degli antichi equilibri del tessuto economico e sociale ottocentesco e la nascita di un nuovo paradigma di sviluppo produttivo, dentro la complessiva modernizzazione del paese. *"Crolla rapidamente un mondo, iniziano a manifestarsi o si ampliano le lacerazioni, da cui spuntano nuovi protagonisti: dai contadini della pianura che si arricchiscono grazie alla diffusione del tabacco e alle integrazioni governative e comunitarie, ai piccoli imprenditori che sfruttano le occasioni fornite dall'apertura dei mercati; agli operai-contadini delle piccole aziende e del lavoro a domicilio; agli operatori turistici; a un pubblico impiego destinato a una crescita impetuosa. Un mondo operoso, brulicante di attività, a cui si sovrappone un progetto di unificazione politico amministrativa destinato a concretizzarsi nella creazione dell'Istituto regionale".*

Quando, il 20 luglio del 1970 nella Sala dei Notari di Palazzo dei Priori a Perugia si tiene la prima seduta dell'Assemblea legislativa dell'Umbria, si concretizza un risultato fortemente voluto dalle forze politiche, sociali e culturali della regione che, appunto, tra fine anni '50 e per gran parte degli anni '60, in una difficilissima fase della vicenda economica umbra, avevano operato un grande sforzo comune per porre la crisi umbra all'attenzione del parlamento e, al tempo stesso, per creare i presupposti del primo Piano regionale di sviluppo. Nel documento approvato dal Parlamento, dopo un lungo dibattito sulla crisi umbra, viene citata l'istituzione della Regione come la più efficace risposta alle esigenze di sviluppo economico e crescita sociale. La Regione Umbria nasce dentro un processo nazionale, ma è anche il frutto di una scelta fortemente voluta in direzione dell'autogoverno e del potere dal basso, con l'obiettivo di promuovere un processo di rinascita e sviluppo.

L'Umbria, dunque, è prima di tutto il prodotto di una scelta politica e culturale delle classi dirigenti che scommettono sul futuro con la fiducia che anima i grandi costruttori e con lo spirito costituente che porterà ad approvare in soli 100 giorni, il 25 novembre

1970, il primo Statuto della Regione, dopo averlo discusso in centinaia di assemblee nelle fabbriche, nelle scuole, nei partiti, nei due Consigli provinciali e in 44 Consigli comunali.



*20 luglio 1970 prima seduta del Consiglio regionale*

Accanto alla partecipazione, la cultura della programmazione rappresenterà il tratto distintivo della vita istituzionale della regione Umbria.

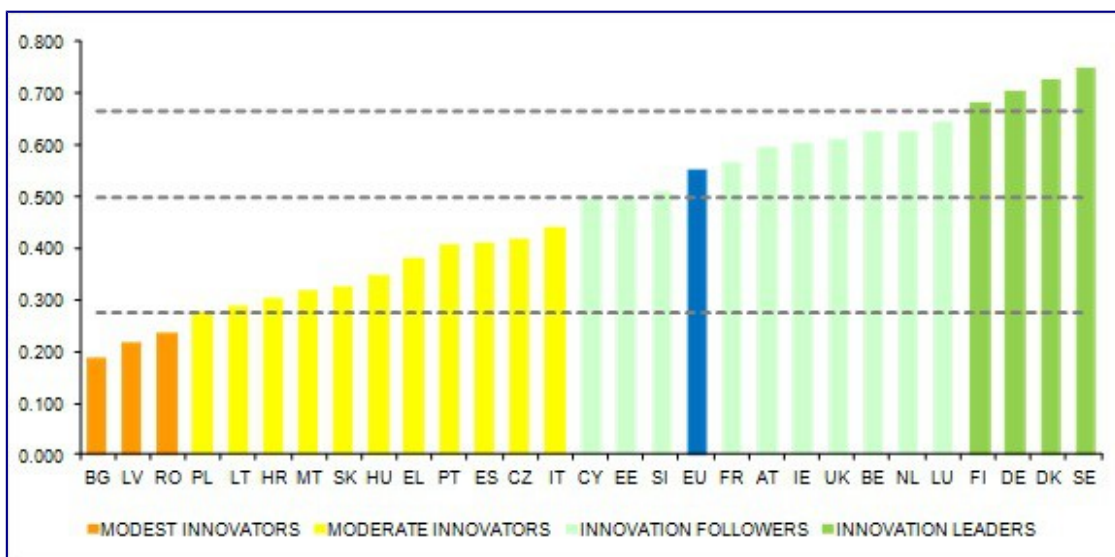
Come scrive in un saggio del richiamato volume Einaudi del 1989, Enrico Mantovani *“Quella della programmazione, o meglio delle 'idee della programmazione', sembra essere in Umbria una storia parallela a quella delle forze politiche, delle istituzioni, e agli avvenimenti economici e sociali dell'ultimo trentennio.. Regione e programmazione costituiscono un binomio inscindibile”*.

Tracciando il bilancio di un trentennio, puntualizza *“In definitiva sembra dover concludere che il rapporto tra regione e programmazione è in qualche modo inscindibile, nel senso che un'istituzione come la Regione senza l'esercizio dei poteri di programmazione – sia pure difficili, incerti e frammentari – non sarebbe molto diversa da un semplice ente di gestione dei poteri locali o da una struttura periferica dell'apparato statale”*.

Una visione unitaria della missione regionale che, ovviamente, ah dovuto fare i conti con le anime policentriche che continuano a caratterizzare l'Umbria ma, al tempo stesso, una riflessione preziosa in una stagione di ripresa del dibattito regionalista che, pur caratterizzato dalle ipotesi di nuovi assetti territoriali, dovrà misurarsi con la prospettiva dell'approdo ottimale per programmare e promuovere lo sviluppo e la competitività in Europa e nel mondo.

## Le regioni dell'Unione europea

Una riflessione sull'articolazione istituzionale del nostro paese e, in particolare, il dibattito sulle macroregioni non può prescindere dal ruolo che il sistema regionale esercita in Europa per la centralità che i programmi comunitari svolgono in un complesso di materie a partire dalle politiche di sviluppo e coesione sociale. A puro titolo indicativo si fa riferimento ai quadri di valutazione 'L'Unione dell'innovazione 2014' e 'L'innovazione regionale 2014' messi a punto dalla Commissione europea, dai quali emerge che l'Italia è un 'Innovatore moderato' che deve ancora lavorare molto se vuole risalire la classifica dei Paesi europei. Il nostro paese ha migliorato la sua performance di innovazione nel 2013, ma resta al di sotto della media dell'UE per la maggior parte degli indicatori e, in una scala di quattro gruppi di nazioni, si colloca in terza fascia (appunto tra gli 'Innovatori moderati' che sono al di sotto della media unionale).



In merito, il Commissario Máire Geoghegan-Quinn, responsabile per la Ricerca, l'innovazione e la scienza, ha dichiarato: *“Il quadro di riferimento conferma ancora una volta che l'investimento nella ricerca e nell'innovazione si ripaga in termini di rendimento dell'economia. Con un bilancio di quasi 80 miliardi di euro per i prossimi sette anni, Orizzonte 2020, il nostro nuovo programma di ricerca e innovazione, contribuirà a mantenere la spinta propulsiva. È adesso che dobbiamo aumentare gli investimenti nell'innovazione in tutta l'UE se vogliamo realizzare entro il 2020 il nostro obiettivo del 3% del PIL”*. Mentre Johannes Hahn, Commissario responsabile per la Politica regionale e urbana, ha affermato: *“Dobbiamo trasformare le grandi idee che ispirano l'Europa in imprese redditizie che producano occupazione e crescita sostenibile. Il nuovo bilancio dell'UE e la politica regionale riformata offrono un'opportunità unica per promuovere l'innovazione. Più di 100 miliardi di euro di investimenti a valere sui Fondi strutturali e di investimento (fondi SIE) saranno*

*destinati alla ricerca e all'innovazione come anche alla crescita digitale, alle piccole e medie imprese e allo sviluppo di energie verdi ed efficienti... La nuova politica regionale affronterà questa problematica: ciascuna delle 274 regioni d'Europa dovrà sviluppare una strategia in tema di specializzazioni intelligenti che comprenderà anche un capitolo consacrato all'innovazione. Le regioni dovranno valorizzare i loro punti di forza economici e sviluppare nuovi modi innovativi per far fronte alla concorrenza globale".* Mentre le attuali 20 regioni italiane, con la loro storia e le loro disuguaglianze, i punti di forza e fragilità, sono impegnate nella sfida dell'economia globale e digitale e anche nella competizione tra le 274 regioni dei 28 paesi dell'Unione, si dispiega il dibattito sull'assetto delle regioni italiane. Che significa, innanzi tutto, interrogarsi sulle migliori condizioni per competere, per avere qualità e risultati nel governare, per assicurare ambiente per lo sviluppo, coesione sociale, efficacia ed efficienza amministrativa.

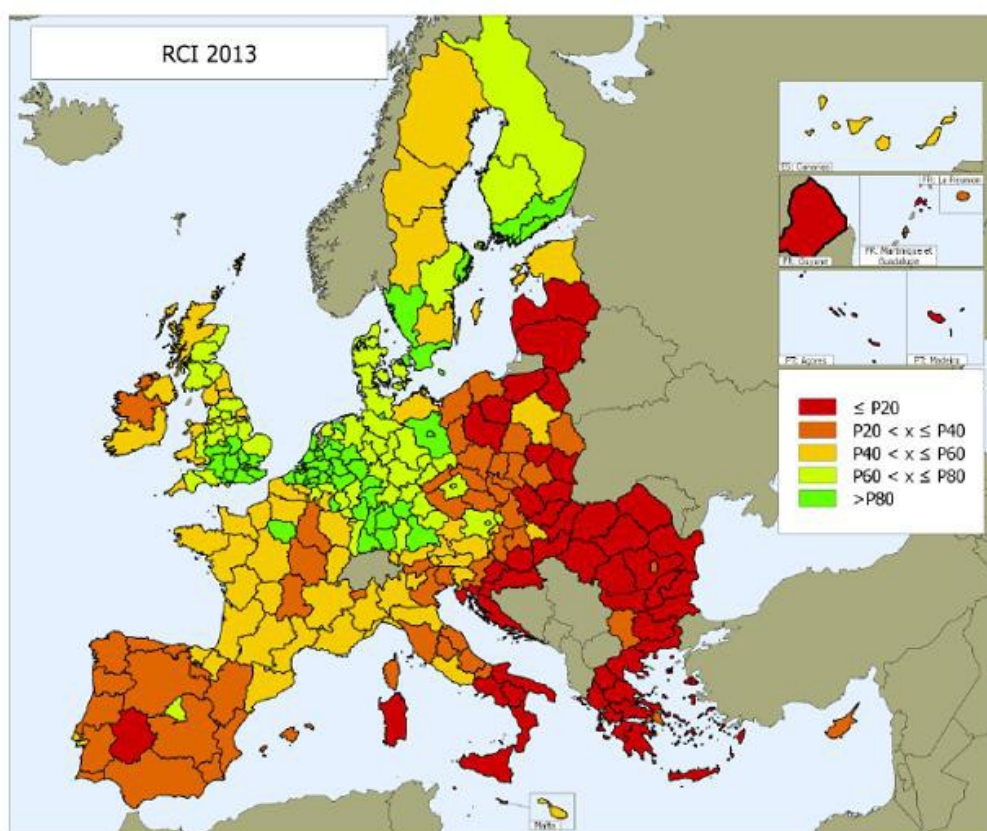


Figure 52: Score distribution of RCI 2013

Diverso e articolato si presenta il panorama dell'architettura istituzionale dei vari paesi dell'Unione europea, sia per numero di livelli previsti, sia per le dimensioni e le competenze dei vari soggetti territoriali. Di seguito si presentano solo alcuni esempi

riferiti ai paesi che appaiono maggiormente equiparabili all'Italia per complessità e caratteristiche dimensionali.

*Francia* Dopo anni di studi e dibattiti, il 17 dicembre 2014, l'assemblea Nazionale ha votato una nuova carta delle regioni portando il numero di quelle metropolitane da 22 a 13. I francesi avevano le regioni sotto la monarchia, ma Napoleone le cancellò sostituendole con i dipartimenti. La Francia democratica aveva ricostituito le regioni (27 di cui 5 nelle ex-colonie d'oltremare) ma con scarsissime competenze.

Dal 1° gennaio 2016 saranno 13 e come ha dichiarato il presidente Hollande “*Le regioni avranno finalmente una stanza europea. Saranno le sole competenti a gestire le politiche di sostegno alle imprese e quelle sulla formazione e il lavoro. Saranno loro ad avere il controllo su tutti i trasporti, a occuparsi delle scuole medie e dei licei. Ad avere la responsabilità delle grandi infrastrutture. In questo nuovo contesto, i dipartimenti sono destinati a scomparire. La creazione delle grandi regioni e il rafforzamento delle intercomunalità assorbiranno gran parte delle loro attribuzioni*». Attualmente ciascuna Regione è diretta da un Consiglio regionale eletto a suffragio universale diretto ogni 6 anni. Il Presidente viene eletto dai membri del Consiglio (per 6 anni) e a lui solo spetta esercitare il potere esecutivo. Il sistema elettorale è maggioritario plurinomiale su due turni.

*Germania* Il sistema tedesco è un modello riconosciuto dalla dottrina come uno degli archetipi dei sistemi federali vigenti e deriva da una lunga tradizione storica nella quale entità statuali separate hanno ceduto progressivamente quote di sovranità all'apparato statale federale, mantenendo attraverso il Bundesrat, costituito dai rappresentanti dei Governi degli Stati federati, poteri di intervento, condizionamento e veto sulla legislazione della Federazione. La Repubblica Federale di Germania è uno stato federale, suddiviso in 16 Länder, i quali sono Stati autonomi. Tre di questi sono le cosiddette “città-stato”: Berlino, Brema e Amburgo. I Länder hanno un proprio Parlamento (“Landtag”), dove siedono i rappresentanti locali e un proprio Governo (“Landesregierung”). I capi di governo dei Länder vengono chiamati “Ministerpräsident” (Primo Ministro), tranne che nelle città-stato dove si parla del “Erster Bürgermeister” (borgomastro). La durata della legislatura non è uguale in tutti i Länder: in alcuni si vota ogni quattro anni in altri ogni cinque.

I Länder hanno proprie Costituzioni e competenze autonome rispetto allo Stato federale che riguardano: la sicurezza interna, la scuola, l'università, nonché amministrazione e comuni. Alle competenze legislative dello Stato i Länder partecipano attraverso le loro rappresentanze nel Bunderat. D'altra parte le amministrazioni dei Länder hanno il compito di applicare non solo le leggi del loro Land, ma anche quelle dello Stato. La Legge fondamentale non contiene specifiche norme che disegnano l'ordinamento istituzionale dei Länder, le cui costituzioni in alcuni casi hanno preceduto quella federale. La legislazione elettorale per i Länder è disciplinata dalle Costituzioni degli Stati membri che prendono come modello il sistema elettorale per il Bundestag e operano con il proporzionale personalizzato e/o la soglia di sbarramento; nessun Land ha aderito al sistema maggioritario (pur essendo giudicato costituzionalmente legittimo dal Corte Costituzionale Federale).

*Spagna* Nel quadro delle diverse forme statuali, la Spagna si pone come una “terza via” tra centralismo e federalismo, definibile come “Stato delle autonomie”. La Costituzione del 1978, oltre a riportare il Paese nel novero delle democrazie, ha configurato la

Spagna come Stato unitario riconoscendo, al tempo stesso, un diritto all'autonomia delle distinte nazionalità e regioni. A partire dal 1985, le 17 regioni della Spagna peninsulare, le Canarie e le Isole Baleari hanno negoziato con il governo centrale degli statuti autonomi. Le prime elezioni nelle regioni catalane e basche, che hanno le più forti tradizioni autonomiste (fino al separatismo della Catalogna) si sono tenute nel 1979. Il potere politico delle CC.AA. (Comunità Autonome) è assai ampio e paragonabile a quello degli Stati membri di una federazione, con competenze esclusive che vanno dall'industria ai trasporti, dall'agricoltura al commercio, dal turismo alle politiche urbane. In modo concorrente con lo Stato si occupano di sanità ed educazione, di credito e risparmio ed ambiente, di economia e mezzi di comunicazione. La progressiva cessione di competenze ha lasciato allo Stato centrale il "nucleo" tipico dei sistemi federali: difesa e forze armate, dogana e commercio estero, relazioni internazionali, sistema monetario e telecomunicazioni.

Il modello della democrazia parlamentare è stato fedelmente riprodotto in ogni Comunità Autonoma: ciascuna dotata di un Parlamento, di un governo e di un Presidente del governo, la cui organizzazione è autonoma, entro i limiti tracciati dalla Costituzione. Il Parlamento "regionale" effettua anche le nomine dei membri che devono far parte di organi delle Istituzioni centrali, come i senatori. Il sistema elettorale in vigore in Spagna è un proporzionale molto corretto, con liste "bloccate" e un numero molto basso di candidati. Le CC.AA. si sono dotate di leggi elettorali complementari che integrano la disciplina nazionale, la quale resta il modello uniformante. La forma di governo regionale è di tipo parlamentare, dov'è fondamentale il rapporto fiduciario tra il presidente e l'Assemblea.

*Inghilterra* L'Inghilterra è ripartita in nove regioni, che non costituiscono enti giuridici. Furono create nel 1994 e dal 1999 formano i collegi elettorali dell'Inghilterra per l'elezione del Parlamento europeo. Le regioni non corrispondono ad enti locali dotati di personalità giuridica, ma sono solo ambiti territoriali in cui operano due distinte categorie di agenzie, una di decentramento del governo nazionale, ed una di coordinamento delle amministrazioni locali. Nei primi anni del XXI secolo ogni regione aveva un'Assemblea ma, non essendoci elezioni regionali, i rappresentanti locali erano scelti dai consigli di Contea. Tuttavia la tradizione unitaria del paese e una diffusa opposizione secondo la quale le regioni erano state introdotte al solo fine di aderire al progetto dell'Unione Europea, portarono ben presto al fallimento del progetto di regionalizzazione. Un passaggio decisivo è rappresentato dal referendum tenuto il 4 novembre 2004 nella regione del Nord Est con il netto rifiuto, da parte degli elettori, della proposta di costituire un'assemblea regionale elettiva. In seguito a questo risultato, tutte le assemblee regionali vennero progressivamente abolite con la definitiva rinuncia a creare un ente locale al di sopra delle contee. Resta, pertanto, ferma l'articolazione del Regno Unito nelle quattro nazioni costitutive: Inghilterra Scozia, Irlanda del Nord e Galles che, pur mantenendo forme di autonomia politica e amministrativa, a seguito di vari "Atti di unione", hanno costituito l'attuale stato unitario.

### ***Le proposte di riforma delle regioni***

Lucio Gambi, uno dei più importanti geografi del 900, scriveva nel saggio del 1995 “L’irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative” *“...è irrefutabile che le identificazioni regionali da cui erano nati i 'compartimenti' statistici del 1864, in molte zone della penisola non avevano più alcuna presa nel 1948 quando la nuova costituzione entrò in funzione. E da quest’ultima data ad oggi il valore di quella ripartizione si è rivelato via via anche più insoddisfacente e vulnerabile... Uno dei nodi più gravi nella gestione dello Stato italiano ai nostri giorni sta precisamente nella istanza, non più rimandabile, di adeguare la irrazionale e quindi inceppante – diciamo antistorica – rete della sua organizzazione territoriale, agli effetti delle trasmutazioni che il paese ha sperimentato dopo l’ultima guerra”.*

Dalle parole di Gambi è trascorso un ventennio, nel corso del quale il dibattito sul riassetto delle regioni e della complessiva architettura istituzionale italiana ha vissuto fasi alterne, fino alla stagione attuale nella quale si è giunti al superamento delle Province e si registra un fiorire di ipotesi sull’istituzione di macroregioni. Del resto, l’esigenza di una nuova articolazione istituzionale e, in particolare, di nuove regioni non muove soltanto da ragioni finanziarie di ottimizzazione della spesa, ma anche dalla necessità di aggregare aree territoriali omogenee sufficientemente vaste per esercitare le funzioni di programmazione e governo che le nuove organizzazioni urbane, economiche e sociali richiedono. Le Regioni, previste dalla Costituzione del 1948 e nate con grandi speranze nel 1970, con compiti di legislazione, programmazione e controllo, si sono spesso ‘accollate’ la gestione di tanti servizi, finendo spesso per disattendere il ruolo strategico di “pivot” nella costruzione di progetti di sviluppo. La situazione non è migliorata con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 con l’emergere di conflitti di competenza prodotti dalla legislazione concorrente, con il permanere delle regioni a statuto speciale e, talvolta, con l’insorgere di fenomeni degenerativi della spesa.

Molti presidenti di regione concordano sull’esigenza di una svolta che può prendere la strada di unificare volontariamente la gestione di alcune funzioni e progetti complessi, salvaguardando l’attuale assetto, oppure quella di una nuova organizzazione territoriale. Già un ventennio fa (92-96) la **Fondazione Agnelli** aveva proposto 12 macroregioni al fine di avere istituzioni regionali forti, in grado di esercitare un ruolo centrale nel governo dei fenomeni economici e sociali e di organizzare l’ambiente in cui si può esprimere una vitale attività economica. Negli stessi anni, il modello di Costituzione federale proposto da **Gianfranco Miglio** prevedeva un Repubblica radicata nei Municipi e in tre Comunità regionali (che raggruppano 15 regioni) più le cinque regioni a Statuto speciale. Una proposta che cancellava le Province, mantenendo le attuali Regioni, riunificate nelle “Tre Italie”.

Più recentemente, la **Società Geografica Italiana** ha avanzato un’ipotesi, in qualche modo, in controtendenza rispetto all’idea prevalente di aggregare le regioni esistenti, prevedendo 36 Regioni/Province. *“E’ diffusamente riconosciuto che l’inefficienza dell’attuale ritaglio amministrativo non deriva soltanto da disfunzioni organizzative e legislative, ma altresì da una configurazione geografica fonte di diseconomie e ostacoli ai processi di sviluppo. Non si tratta, quindi, di ripensarne l’impianto alla luce dei soli obiettivi di contenimento della spesa (peraltro essenziali) e di miglioramento*

*dell'efficienza nelle procedure e nelle erogazioni di servizi, ma di fondarlo su una partizione territoriale coerente rispetto alle possibilità offerte dall'assetto tecnologico, alla soddisfazione della domanda sociale, nel rispetto delle identità territoriali". Si propone una ri-territorializzazione sia delle politiche di sviluppo che di quelle di tutela e valorizzazione ambientale, combinando risorse localizzate e risorse mobili. "Occorrerà quindi confrontarsi con la necessità di salvaguardare il proprio capitale naturale (il che porta a ragionare in chiave di eco-sistemi), da un lato, e dall'altro interfacciarsi in modo più efficace e aperto con l'esterno (ciò che porta a ragionare in chiave di reti di complementarità)".*



Nel Marzo 2013 è stato presentato dal senatore **Roberto Calderoli** un Disegno di legge costituzionale di chiara impronta federalista avente per oggetto "Modifiche agli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione. Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; istituzione delle "Macroregioni" attraverso referendum popolare e attribuzione alle stesse di risorse in misura non inferiore al 75 per cento del gettito tributario complessivo prodotto sul loro territorio; trasferimento delle funzioni amministrative a Comuni e Regioni".

Art. 1.

*1. All'articolo 116 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La legge dello Stato, sulla base delle in-tese di cui al nono comma dell'articolo 117 e su iniziativa delle Regioni interessate, ratifica l'attribuzione delle ulteriori forme e*

*condizioni particolari di autonomia, di cui al terzo comma del presente articolo, alle regioni che abbiano istituito una Macroregione ai sensi dell'articolo 117, e garantisce loro l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite».*

*2. All'articolo 117 della Costituzione, dopo l'ottavo comma è inserito il seguente: «Ciascuna Regione, ivi comprese quelle a statuto speciale, può, con propria legge e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, deliberare intese federative con altre Regioni che prevedano la costituzione di una Macroregione, l'individuazione dei relativi organi comuni, la definizione del loro ordinamento e l'individuazione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che esse intendano assumere ai sensi dell'articolo 116. La legge regionale di cui al presente comma è sempre sottoposta a referendum popolare e non è promulgata se non viene approvata con la maggioranza dei voti validi espressi nella consultazione referendaria. La legge produce effetti se l'approvazione del referendum è ottenuta con la maggioranza dei voti validi in ciascuna delle Regioni costituenti la Macroregione».*

*3. All'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nelle Macroregioni, istituite ai sensi dell'articolo 117, le risorse di cui al presente comma non possono essere inferiori al 75 per cento del gettito tributario complessivo degli enti di cui all'articolo 114 prodotto nei relativi territori».*

#### Art. 2.

*1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, al fine di assicurare l'attuazione dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, la legge dello Stato individua le funzioni amministrative che rimangono attribuite allo Stato nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e attribuisce le restanti funzioni ai comuni, alle province e alle regioni unitamente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Decorso inutilmente tale termine, le funzioni e le relative risorse umane, finanziarie e strumentali sono comunque attribuite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ai comuni.*

*2. Entro lo stesso termine di sei mesi di cui al comma 1, sono individuate e trasferite alle regioni le funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato, alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, unitamente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Decorso inutilmente tale termine, le funzioni e le relative risorse umane, finanziarie e strumentali sono comunque attribuite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri alle regioni.*

Nel marzo 2014, un post di **Beppe Grillo** sul blog affronta il tema delle Macroregioni nell'ambito di un'analisi molto severa della situazione del paese “*E se domani, alla fine di questa storia, iniziata nel 1861, funestata dalla partecipazione a due guerre mondiali e a guerre coloniali di ogni tipo, dalla Libia all'Etiopia. Una storia brutale, la cui memoria non ci porta a gonfiare il petto, ma ad abbassare la testa. Percorsa da atti terroristici inauditi per una democrazia assistiti premurosamente dai servizi deviati(?) dello Stato. Quale Stato? La parola "Stato" di fronte alla quale ci si alzava in piedi e si salutava la bandiera è diventata un ignobile raccoglitore di interessi privati gestito dalle maitresse dei partiti. E se domani, quello che ci ostiniamo a chiamare Italia e che neppure più alle partite della Nazionale ci unisce in un sogno, in una speranza, in una*

*qualunque maledetta cosa che ci spinga a condividere questo territorio che si allunga nel Mediterraneo, ci apparisse per quello che è diventata, un'arlecchinata di popoli, di lingue, di tradizioni che non ha più alcuna ragione di stare insieme? La Bosnia è appena al di là del mare Adriatico. Gli echi della sua guerra civile non si sono ancora spenti. E se domani i Veneti, i Friulani, i Triestini, i Siciliani, i Sardi, i Lombardi non sentissero più alcuna necessità di rimanere all'interno di un incubo dove la democrazia è scomparsa, un signore di novant'anni decide le sorti della Nazione e un imbarazzante venditore pentole si atteggia a presidente del Consiglio, massacrata di tasse, di burocrazia che ti spinge a fuggire all'estero o a suicidarti, senza sovranità monetaria, territoriale, fiscale, con le imprese che muoiono come mosche. E se domani, invece di emigrare all'estero come hanno fatto i giovani laureati e diplomati a centinaia di migliaia in questi anni o di "delocalizzare" le imprese a migliaia, qualcuno si stancasse e dicesse "Basta!" con questa Italia, al Sud come al Nord? Ci sarebbe un effetto domino. Il castello di carte costruito su infinite leggi e istituzioni chiamato Italia scomparirebbe. E' ormai chiaro che l'Italia non può essere gestita da Roma da partiti autoreferenziali e inconcludenti. Le regioni attuali sono solo fumo negli occhi, poltronifici, uso e abuso di soldi pubblici che sfuggono al controllo del cittadino. Una pura rappresentazione senza significato. Per far funzionare l'Italia è necessario decentralizzare poteri e funzioni a livello di macroregioni, recuperando l'identità di Stati millenari, come la Repubblica di Venezia e il Regno delle due Sicilie. E se domani fosse troppo tardi? Se ci fosse un referendum per l'annessione della Lombardia alla Svizzera, dell'autonomia della Sardegna o del congiungimento della Valle d'Aosta e dell'Alto Adige alla Francia e all'Austria? Ci sarebbe un plebiscito per andarsene. E se domani..”.*

Nel dicembre 2014 i parlamentari del Partito Democratico, Roberto Morassut e Raffaele Ranucci, hanno presentato una “Proposta di legge costituzionale sulla riduzione delle Regioni dalle attuali 20 a 12”.

Il Disegno di legge **Morassut - Ranucci** muove da un richiamo degli aspetti positivi del percorso regionalista “*La storia del regionalismo in Italia ha avuto un corso contraddittorio, certamente importante per la crescita e lo sviluppo del Paese ma anche - a distanza di anni - portatore di distorsioni se non di degenerazioni che sono parte in causa ed effetto del complessivo sfaldamento del sistema politico italiano e di un distacco delle istituzioni dalla società civile che ha ormai raggiunto livelli allarmanti. Per un verso le Regioni - soprattutto nei primi 15/20 anni di attività – hanno contribuito a sostenere lo sviluppo economico e civile del Paese venendo incontro all'articolazione delle diverse realtà e delle diverse tradizioni locali e superando in centralismo statale non più in grado dopo il "boom" economico degli anni '60 di guidare in modo equilibrato e diffuso la crescita del Paese tra le diverse aree geografiche. In qualche modo con la stagione della riforma del regionalismo attuata alla metà degli anni '70, ottemperando al dettato Costituzionale dell'articolo 131 si completava anche una parte del percorso risorgimentale... Le Regioni hanno contribuito alla crescita delle comunità locali, alla tutela del patrimonio storico e ambientale, allo sviluppo delle infrastrutture e dell'impresa ed alla estensione del welfare in particolare alla estensione del diritto alla salute. Sarebbe sbagliato non considerare tutto questo e cancellare, nell'attuale momento di crisi, le ragioni di un sano regionalismo e di un sano federalismo”.*

A tali elementi, però vengono contrapposti fattori di criticità che reclamano una nuova azione di semplificazione e riforma “Non può negarsi che negli ultimi 15 anni circa sono venute crescendo soprattutto a livello delle istituzioni regionali forme di dispersione della pubblica amministrazione con sprechi di danaro pubblico e con forme di inquinamento non controllabili con gli attuali strumenti e sottratte alla stessa autorità regolativa dello Stato centrale. Spesso le Regioni hanno abdicato la loro funzione di programmazione e di promozione legislativa concorrente a favore di un’azione di gestione amministrativa diretta e innaturalmente competitiva con i Comuni, attraverso la proliferazione di società controllate e enti troppo spesso sottomessi alla invasione delle lobby e delle lottizzazioni di correnti partitiche, sindacali e di organizzazioni di interesse in genere. Appare evidente dunque che a distanza di 40 anni si impone una nuova stagione del regionalismo e del federalismo in Italia che tenga conto soprattutto di tre elementi tra loro collegati. In primo luogo, la necessità di una semplificazione dell’architettura del regionalismo italiano anche nel numero delle Regioni per ridurre la spesa pubblica, razionalizzare i costi evitando la proliferazione di troppi centri decisionali di spesa e di programmazione. In secondo luogo, la necessità di semplificare e snellire il quadro normativo e legislativo che regola aspetti essenziali della vita economica del paese e che oggi, frammentato in venti realtà, rende troppo complesso il funzionamento di settori strategici quali la formazione, il governo del territorio, la sanità. Infine, il processo di integrazione europea pone naturalmente l’esigenza di ridurre l’articolazione regionale in tutti i Paesi e le Nazioni che fanno parte della Unione Europea. Un’Europa più forte impone una più chiara e limpida articolazione regionale all’interno degli Stati nazionali”.

Il disegno di legge modifica l’articolo 131 della Costituzione e si compone di un solo articolo che elenca e denomina le nuove regioni che passano da 20 a 12 con le sole Sicilia e Sardegna che mantengono uno Statuto speciale e Roma che assume il rango di Regione.

#### Articolo 1.

*L’articolo 131 della Costituzione Italiana è modificato come segue:*

*Sono costituite le seguenti Regioni:*

- 1. Regione Alpina: comprensiva delle ex Regioni Valle d’Aosta, Piemonte e Liguria.*
- 2. Regione Lombardia*
- 3. Regione Emilia-Romagna: comprendente la ex Regione Emilia - Romagna e la provincia di Pesaro.*
- 4. Regione Triveneto: comprendente le ex Regioni del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino*
- 5. Regione Appenninica: comprendente le ex Regioni della Toscana, dell’Umbria e della provincia di Viterbo.*
- 6. Regione Adriatica: comprendente la ex Regione Abruzzo e le province di Macerata, Ancona, Rieti, Ascoli e Isernia.*
- 7. Regione di Roma Capitale: comprendente la ex Provincia di Roma.*
- 8. Regione Tirrenica: comprendente la ex Regione Campania e le province di Latina e Frosinone*
- 9. Regione del Levante: comprendente la ex Regione Puglia e le Province di Matera e Campobasso.*

10. Regione del Ponente: comprendente la ex Regione Calabria e la Provincia di Potenza.

11. Regione Sicilia

12 Regione Sardegna



In merito alla proposta di riforma, il giorno 8 ottobre nell'ambito dell'esame della "Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015" il senatore Ranucci ha presentato un ordine del giorno accolto con riformulazione dal Sottosegretario Pizzetti il cui testo impegna il Governo a considerare, prima dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, l'opportunità di proporre la riduzione delle Regioni ad un numero non superiore a dodici. Il dibattito che ne è seguito ha visto opinioni divergenti anche nell'ambito dello stesso PD.

Il 22 gennaio 2015, in una conferenza stampa il **Gruppo Forza Italia** ha presentato i propri emendamenti finalizzati alla modifica delle competenze legislative (art. 117 Cost.) attraverso:

*l'accentuazione della natura pianificatoria e di programmazione delle funzioni legislative;*

*l'introduzione di competenze regionali in materia di programmazione dei fondi destinati alla coesione territoriale;*

*la possibilità delle Regioni di trasferire verso l'alto, allo Stato, anche temporaneamente, funzioni legislative, per ragioni di maggiore efficacia del loro esercizio.*

*Per quanto attiene le macroregioni sono stati ipotizzati due percorsi possibili:*

Il percorso di «aggregazione dal basso» prevede:

*l'abrogazione dell'art. 131 Cost., contenente l'elenco delle attuali regioni;*

*una modifica dell'art. 132 Cost. per portare la popolazione minima di ogni Regione a 10 milioni di abitanti; l'introduzione di una norma transitoria che consenta con legge ordinaria, su iniziativa dei consigli regionali, o, in mancanza, su iniziativa del Governo (sentite le Regioni), l'aggregazione in macroregioni, sottoponendo in ogni caso la decisione a referendum confermativo da parte della maggioranza dei votanti.*

In alternativa, si propone la modifica diretta dell'art. 131 della Costituzione attraverso diversi modelli di macroregioni:

Modello n. 1 - istituzione di 5 macroregioni: 1. Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia; 2. Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia, Veneto, Emilia Romagna; 3. Toscana, Umbria, Marche e Lazio; 4. Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, e Calabria; 5. Sicilia e Sardegna.

Modello n. 2 - istituzione di 4 macroregioni: 1. Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia-Giulia, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige; 2. Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Marche e Umbria; 3. Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Molise; 4. Sicilia e Sardegna.

Modello n. 3 - istituzione di 7 macroregioni: 1. Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto; 2. Friuli-Venezia-Giulia e Trentino Alto Adige; 3. Valle d'Aosta; 4. Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Marche e Umbria; 5. Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Molise; 6. Sardegna; 7. Sicilia.

Modello n. 4 - istituzione di 8 macroregioni: 1. Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta; 2. Lombardia; 3. Veneto, Trentino- Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia; 4. Emilia Romagna, Toscana; 5. Lazio, Abruzzo e Molise, Marche e Umbria; 6. Campania, Basilicata, Calabria, Puglia; 7. Sicilia; 8. Sardegna.



Modello 1 (4 macreg)



Modello 2 (5 macreg)



Modello 3 (7 macreg)



Modello 4 (8 macreg)

Molte sono le ipotesi che vengono formulate in questa fase di acceso dibattito sulle macroregioni anche rispetto al destino dell'Umbria ed emerge la forte esigenza di non subire ma guidare il cambiamento, anche attraverso un vasto processo partecipativo.

Tra le ipotesi che ci toccano quella di **Matteo Ricci**, sindaco di Pesaro, presidente della Provincia di Pesaro e Urbino e vicepresidente del PD, riguarda la possibilità di mettere insieme le Regioni del Centro Italia, a iniziare da Marche e Umbria. *“Le piccole regioni del Centro rischiano di rimanere schiacciate in un momento storico in cui il Nord ha ripreso a camminare, dopo i duri colpi inferti dalla crisi, e il Sud richiede interventi ad hoc per poter ripartire. E' questo il momento storico in cui è necessario che le regioni del centro diventino protagoniste del cambiamento”*.



Del resto, la riflessione sull'Italia mediana è ricorrente. In merito, si può citare un convegno tenuto a Foligno nel settembre 2009, i cui atti sono stati raccolti e commentati nel volume *“L'Italia media. Un modello di crescita equilibrato ancora sostenibile?”*, curato da Marco Moroni e Bruno Bracalente (che del tema si era occupato anche come presidente della regione Umbria). Marche e Umbria, messe a confronto con realtà analoghe di altri Paesi e pur con innegabili differenze, emergono come luogo di verifica della validità di un modello basato sulla fabbrica di contenute dimensioni, diffusa nel territorio, sull'equilibrio fra città e campagna e sulla specializzazione e integrazione produttiva del distretto industriale. Un modello che negli ultimi decenni ha

rappresentato e potrebbe ancora rappresentare uno dei punti di forza del Paese, facendo leva su: cultura, storia, ambiente, coesione sociale e voglia di fare.

**Enrico Rossi**, presidente della Toscana, ha recentemente proposto una macroregione formata da Toscana, Umbria e Marche. Al suo manifesto per “l'Italia di Mezzo” sono seguiti riscontri positivi e primi contatti tra i presidenti delle tre regioni interessate al progetto di una macroregione che avrebbe 6 milioni di abitanti e il 12% del PIL italiano.



Il governatore della Toscana è partito da uno sguardo storico *“Questa regione esiste già in nuce nella storia d’Italia, da molti secoli prima dell’unità e del regionalismo. Per comunanza di arte e paesaggio e a dispetto del sortilegio d’una geografia impervia. Dall’alba del Medioevo le sue vallate appenniniche disseminate di pievi, abbazie e monasteri, così come le città e le corti rinascimentali, hanno accolto la genesi d’idee alla base dell’evo moderno. In movimento e in una terra senza precisi confini. Reticolo di Comuni e Signorie da cui è sgorgata la linfa dell’Italia più Italia di Putman: quella delle virtù civili e della comune lingua. Basterebbe seguire i pittori. Giotto migrante dal Mugello ad Assisi sulle orme di San Francesco. La sua scuola e il suo stile da Assisi e Rimini a Jesi e Fabriano. Piero della Francesca, umanista errante per antonomasia, da San Sepolcro ad Arezzo, Perugia, Urbino, Loreto e Ancona. L’urbinate Raffaello attratto a Firenze dai modelli di Masaccio, Donatello, Leonardo e Michelangelo”*. Passando per i tanti studi e viaggi nell’Italia mediana il presidente Rossi approda al *“capitalismo dal volto umano” alla “cultura politica condivisa che ha governato le amministrazioni locali e le regioni dell’Italia di Mezzo attraverso uno straordinario collante di interessi pragmatici e valori e ideali. Sviluppo sano, diffuso e solidale”*. Sul piano del tessuto economico evidenzia *“l’emergere in tempi più recenti di un forte*

*sistema territoriale basato sullo sviluppo della piccola e media impresa delle Marche. Oppure, in Umbria, la capacità di esprimere un dinamismo inaspettato con imprese di medie e grandi dimensioni che occupano il settore della moda e del made in Italy. O, nella Toscana centrale, l'intreccio virtuoso tra piccola e media impresa e grandi multinazionali; nei settori della moda così come in quelli della meccanica e dell'energia". E dopo accenni autocritici ai ritardi localistici ecco la crisi che "ha travolto tutti. Ha spostato la competizione in una dimensione globale. Le imprese sono state costrette a cercare nuovi mercati internazionali. Una parte dell'imprenditoria è riuscita a far fronte a questa sfida allargando la dimensione dell'azienda e impegnando le risorse accumulate in nuovi investimenti produttivi, stringendo una nuova alleanza con i lavoratori che hanno acconsentito ad uno sforzo produttivo e a ritmi lavorativi straordinari per salvare l'occupazione e l'impresa. Un'altra parte è stata invece incapace di fare fronte alla nuova situazione. Un'altra parte ancora ha scelto la via più facile del ritiro nella posizione di rendita chiudendo l'azienda e salvando il proprio patrimonio finanziario. Ma nel complesso la risposta alla crisi c'è stata ed è stata forte. Questa reazione virtuosa dell'impresa manifatturiera, che è alla base della tenuta dell'Italia di Mezzo, ha cambiato la struttura economica e sociale delle nostre regioni... È ovvio che non faremo passi avanti se la politica non costruirà un'alleanza con la parte più forte e dinamica della società, per promuovere e includere chi è più debole. Questa operazione è squisitamente politica ed è possibile affrontarla a condizione di fare scelte coraggiose e nuove. La prima scelta dovrebbe essere quella d'introdurre una discontinuità nelle vecchie alleanze territoriali: le risorse disponibili devono essere impegnate a favore delle imprese dinamiche, il cui sviluppo funziona da traino e esempio per le altre. Puntando sulle reti tra imprese, gli investimenti in ricerca e tecnologia, le infrastrutture di servizio immateriali e materiali". E affrontando la dimensione istituzionale e l'assenza di massa critica adeguata nelle singole regioni nasce l'esigenza di una macroregione dell'Italia di Mezzo che avrebbe "Ben altro peso in Europa. Essa dovrebbe assumere la dimensione europea come l'unica entro cui collocarsi per pretendere che i territori siano più presenti nelle politiche dell'Unione. Anche verso i grandi gestori nazionali di servizi essenziali allo sviluppo, la macro regione potrebbe contare di più... Per questo si deve cambiare se non vogliamo che le istituzioni locali, in primo luogo le regioni, risultino irrilevanti, poco significative, o peggio ancora di ostacolo allo sviluppo delle forze produttive. Il vecchio modello di sviluppo sopravvissuto per tutta la seconda metà del Novecento è entrato in crisi e con esso è entrato in crisi anche il blocco sociale che lo sosteneva. Non serve delegittimarlo ma ricostruirlo su basi nuove. Temperando il pendolo dell'autonomia con quello dell'interesse nazionale. Solo un regionalismo 'differenziato' può mettere al sicuro il Paese dal rischio di una rottura del suo fragile equilibrio, impastato di coesione e redistribuzione sociale e territoriale". E dopo uno sguardo alle questioni infrastrutturali, il Presidente Rossi rivolge lo sguardo, oltre le angustie del localismo, verso il "Mondo infinito delle connessioni globali" dove "Dobbiamo ricostruire il perimetro del bene comune. Una nuova intermediazione intelligente. Capace di misurarsi con sfide democratiche e morali. La lotta alle diseguaglianze e alle povertà. Tutto cambia ma restano i valori che sostanziano la linfa della nostra dolce patria civile che, pur estranei alle piccole patrie, orgogliosi del nostro essere umbri, marchigiani e toscani, chiamiamo Italia di Mezzo".*

Questa nota di documentazione è partita da lontano, per collocare in una prospettiva di lungo momento, sia pure richiamata in forma parziale e schematica, l'odierno dibattito sulla riorganizzazione delle regioni italiane. Dopo la problematica vicenda delle province potrebbe, infatti, essere utile tentare di sottrarre la riflessione alle pressioni del confronto e dello scontro quotidiani, per collocarla nella prospettiva di un dibattito che ha accompagnato la storia italiana relativamente all'articolazione territoriale delle istituzioni e all'organizzazione dei poteri. Questo è stato il tentativo, senza alcuna pretesa di completezza della documentazione e, tanto meno, dell'analisi. Molti aspetti sono stati appena sfiorati e altri, addirittura trascurati, come ad esempio, il tema delle città metropolitane (legge n. 56/2014) che non tocca l'Umbria.

Il tema delle macroregioni può essere affrontato in due modi diversi, vale a dire attraverso il ridisegno delle Regioni riducendone il numero, oppure attraverso forme di collaborazione orizzontale, sulla base di accordi tra due o più regioni. Il primo percorso, richiede interventi di rilevanza costituzionale (art. 131 e 132 della Carta) e pone l'esigenza di una scelta rispetto alle regioni a Statuto speciale. La seconda ipotesi contempla un ampio impiego dello strumento delle intese tra le Regioni, applicando l'art. 117 della Costituzione che prevede la possibilità che la legge regionale ratifichi le intese tra Regioni, finalizzate ad un migliore esercizio delle funzioni, anche attraverso l'istituzione di organi comuni. In entrambi i casi i percorsi sono complessi e, inoltre, occorre considerare i possibili incroci con l'iter della riforma costituzionale (i cui tempi potrebbero essere dilatati con l'inserimento della riforma delle regioni) e le possibili ricadute sulla legge elettorale del Senato. D'altra parte, l'assetto regionale è legato alla complessiva architettura istituzionale del paese e la messa a tema delle macroregioni richiede la ridefinizione dell'equilibrio complessivo del sistema.

Quella che, in ogni caso, appare chiara è l'esigenza di una riforma, che sia animata da uno spirito costituente, capace di rinnovare le regioni, e le loro eventuali articolazioni interne, secondo le sfide della competitività economica, le esigenze di qualità sociale e l'obbligo di 'produttività istituzionale' che richiedono i tempi nuovi. Qualunque strada verrà scelta, è auspicabile che le istituzioni regionali ne escano rafforzate e in grado di esercitare, a pieno, un ruolo forte e autonomo nel governo dei fenomeni economici e sociali, disponendo di adeguati strumenti finanziari e gestionali, oltre che legislativi. Per le politiche di sviluppo, al Sud, dove restano i problemi più drammatici, come al Nord e nel nostro Centro appare sempre più necessario progettare su scala europea e verificare i risultati raggiunti con piena responsabilità dell'autogoverno regionale.

Peraltro, la dimensione europea della riforma delle regioni non riguarda solo i temi essenziali della produttività della spesa pubblica e della competitività economica dei territori, ma anche la possibilità di costruire quell'Europa politica che può soltanto essere dei Popoli e delle Regioni. Del resto, lo stesso riconoscimento di gravi difficoltà manifestato da molti esponenti dei governi regionali rinvia all'ineludibile interrogativo sulla possibilità che le regioni, come sono oggi, possano assolvere efficacemente ai nuovi compiti di 'governo dello sviluppo' e ottimizzazione degli investimenti. L'orientamento allo sviluppo centrato sull'innovazione, sulla qualità ambientale e sociale, sulle reti di conoscenza e sull'industria 4.0 può essere un criterio guida per questa ricerca della nuova regione e di conseguenza ogni progetto di aggregazione territoriale dovrebbe essere, innanzi tutto, un progetto che guarda al futuro. Naturalmente, cambiare è sempre problematico, le resistenze immanicabili e le

preoccupazioni dei soggetti più deboli, anche istituzionali, che trovano riferimento e interlocuzione nell'attuale assetto, sono del tutto comprensibili ma, allo stesso tempo, non si può restare fermi mentre tutto muta. Cambiano gli equilibri globali con nuovi protagonisti economici e politici, cambiano i modi di produrre e distribuire, di fare impresa, rete e filiera. Cambiano le relazioni e le competizioni, nascono nuove opportunità, ma anche paure planetarie e povertà inedite. Una difficile e consapevole ricerca di discontinuità, anche da parte degli attori regionali, può essere necessaria per corrispondere alle nuove esigenze e vivere da protagonisti nell'era globale e digitale. Regioni nuove per un paese che sa rinnovarsi nell'Europa dei cittadini (e delle regioni) capace di preservare e rinnovare il proprio modello sociale, la propria qualità democratica, il proprio stile di vita.

E il modo migliore di concludere questa riflessione mi sembra il richiamo ad un recente articolo di Aldo Bonomi, chiaro ed emblematico, fin dal titolo “Guardare alle Regioni per capire l'Italia che verrà”. Dopo aver ripercorso le tappe della vita economica, istituzionale e sociale del paese, il sociologo richiama la necessità di *“prender atto che nel passaggio di secolo il ciclo del secondo post fordismo e della globalizzazione ha cambiato gli scenari. Inizia l'epoca dell'economia della conoscenza in rete a base urbana, del produrre per competere nell'internazionalizzazione, e i distretti e i sistemi locali non bastano più. Appaiono piattaforme territoriali trans regionali, per rimanere al manifatturiero, di medie imprese che competono e trainano le filiere locali e diventa questione il capitalismo delle reti fatto di banche, Av, Ac, banda larga... Insomma l'economia dei flussi con in più la crisi dell'impatto e dell'adattamento del nuovo ciclo che cambia economie e istituzioni alle quali eravamo abituati. Non vi è più traccia dell'Europa del carbone e dell'acciaio ma inizia il percorso di costruzione lento e difficile dell'Unione europea. Che fare dunque? Mettersi subito con furore geografico e identitario, partendo dalla mappa Morassut-Ranucci, a declinare le Regioni che verranno? Forse occorre partire dal territorio e da ciò che tre lunghi cicli del 900 li hanno sedimentato in termini di economie e società che cambiano, riprogettando lo spazio di posizione e lo spazio di rappresentazione delle istituzioni locali”*.

E parlando di processi che avanzano sotto traccia, Bonomi richiama, tra l'altro, l'Italia di Mezzo *“che il governatore Rossi ha lanciato nel dibattito sull'asse tosco-umbro-marchigiano”* e anche *“il nuovo protagonismo delle città e delle aree metropolitane... che pone il tema dei poli urbani e dell'Italia delle 100 città”*. Insomma nuovi percorsi di aggregazione che *“disegnano nuove mappe del territorio... un cambiamento di posizione e rappresentazione che interessa anche le forze sociali impegnate a ridisegnare ruoli e funzioni della rappresentanza.”* In conclusione, una positiva vivacità dei territori nell'affrontare il cambiamento epocale in atto, che reclama *“una politica capace di stare dentro questo processo. Certo è fondamentale stare in asse tra Roma, Bruxelles e Francoforte, con i conti in ordine e guardando alle politiche monetarie della Bce. Ma non sarebbe male se partendo da Roma si ripercorressero anche le vie consolari di un tempo che disegnavano l'Italia per capire l'Italia che verrà”*.