

# IL FUTURO DELLE REGIONI TRA METAMORFOSI E IDENTITÀ

GIUSEPPE COCO<sup>1</sup>

SOMMARIO • PARTE A - LE METAMORFOSI DEL REGIONALISMO • Una partita complicata: 1990-2015 • Il dimensionamento regionale tra collaborazioni orizzontali e macroregioni • PARTE B - L'IDENTITÀ UMBRA • La programmazione socio-economica: 1950-1980 • L'immagine del territorio: elementi di storytelling

Le Regioni così come le abbiamo imparate a conoscere fino ad oggi hanno realizzato molte cose buone - questo lo si trascura spesso - e non è corretto additarle come la causa di diversi problemi nostrani. Tanto è vero che l'Italia, pur avendo adottato, nel periodo della crisi, politiche volte al ridimensionamento delle risorse a disposizione dei vari Enti territoriali, non è oggettivamente uscita dal guado. Un fatto è comunque certo: negli ultimi anni, le Regioni hanno giocato un ruolo meno strategico di quello che ci si sarebbe potuti aspettare non più tardi dell'inizio degli anni Duemila.

In questo contesto, di recente si è tornati a parlare molto della questione relativa al superamento del modello regionalista a favore di uno macroregionalista. L'obiettivo dichiarato dai più, in primissima battuta, è minimizzare i costi del sistema e massimizzare le economie di scala. Tale dibattito ha certo una sua ragion d'essere, seppure sia passato in fondo poco tempo da quando si era quasi tutti convinti che uno "Stato a trazione regionale", abbinato ad un vero (e ben fatto) federalismo fiscale, sarebbe stato auspicabile per l'Italia. Oggi si è cambiata idea? Sembra di sì, d'altronde la lunga crisi può aver comportato anche questo, ovvero un mutamento di prospettive, di aspettative e di strategie.

---

<sup>1</sup> Funzionario di ricerca e coordinatore editoriale dell'Agenzia Umbria Ricerche. Giornalista e Direttore Responsabile di Aur&S, Rivista a carattere socio-economico.

## PARTE A - LE METAMORFOSI DEL REGIONALISMO

Nelle pagine seguenti ci si occuperà della trasformazione del regionalismo in Italia negli ultimi venti anni e si analizzeranno da vicino le questioni riguardanti le collaborazioni tra Regioni e le macroregioni.

### Una partita complicata: 1990-2015

Negli anni compresi tra il 1990 e il 2001 le Regioni hanno conquistato un ruolo importante rispetto al periodo precedente, quando il legislatore centrale aveva lasciato loro pochi spazi liberi. A favorire questo cambiamento furono, più di tanti altri fattori, l'avanzata della globalizzazione, che poneva problematiche nuove e incoraggiava un riassetto istituzionale e il Trattato di Maastricht, che diede un forte impulso alla diffusione di forme di governo multilivello dei singoli territori/aree.

Fu proprio all'inizio degli anni Novanta che prese il via

*[...] un processo di devoluzione di compiti e funzioni a Regioni ed autonomie locali attraverso la realizzazione di quello che è stato definito "federalismo amministrativo" o a "Costituzione invariata", il cui sbocco sarà rappresentato, sul piano legislativo, dalla legge n. 59 del 1997 e dal Dlg n. 112 del 1998. Da questo momento, la questione regionale monopolizzerà il dibattito nazionale tanto che la stagione riformatrice avviata con le leggi Bassanini porterà all'approvazione - in un clima molto controverso - delle ben note leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, le quali, introducendo significativi elementi di novità per il regionalismo italiano, hanno ridisegnato secondo una più pregnante logica autonomistica l'assetto dei rapporti Stato-Regioni<sup>2</sup>.*

Con la riforma del Titolo V occorsa nel 2001, che ampliava le competenze legislative regionali, dopo decenni di attese da parte di molti si aprì la strada verso un nuovo equilibrio dei poteri tra Stato e Regioni, che assegnava a queste ultime un ruolo di strategica importanza nel governo dei territori.

---

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

Nel periodo 2001-2009 tutto lasciava intendere che l'Italia fosse pronta per uno "Stato a trazione regionale" o, se si vuole essere più graffianti nel linguaggio, per un "Regionalismo senza Stato". L'ultimo tassello da conquistare era il federalismo fiscale, che avrebbe dovuto segnare la svolta decisiva rispetto al passato. Ma, e qui siamo alla storia più recente, il federalismo non è diventato *Realtà* con la "R" maiuscola: la legge 42/2009, che doveva rappresentarne la sua "consacrazione", è stata infatti disinnescata dal rigore della giurisprudenza costituzionale la quale, avendo ben presente il nuovo scenario internazionale della crisi, ha ritenuto opportuno "rimettere/lasciare" il controllo finanziario nelle mani del Governo, attraverso il coordinamento della finanza pubblica<sup>3</sup>. Ad onor del vero questo congelamento sul versante fiscale non è arrivato come un fulmine a ciel sereno, ma si è inserito in un percorso di federalismo incompiuto che non aveva generato un vero cambio di orizzonte, seppure tutti sappiamo che l'orizzonte è una "bestia strana": non lo raggiungi se gli vai incontro ma ti segue se provi ad allontanartene.

Con l'arrivo della crisi economica (2007-2008) i Governi che si sono succeduti sono stati costretti a rivedere la propria agenda e mettere in cima alla lista delle priorità il ridimensionamento della spesa pubblica che, per il tramite di una legislazione "emergenziale", è andato ad incidere pesantemente sulle disponibilità finanziarie delle Regioni e degli enti locali. Ovviamente avere optato per questo tipo di soluzione è stata una scelta politica che ha significato al contempo pigiare l'acceleratore su un neo-centralismo<sup>4</sup> a discapito del regionalismo.

È giusto sottolineare tuttavia che studiosi e addetti ai lavori sono concordi nel ritenere che un sistema a più livelli di governo nei periodi di crisi necessiti di una temporanea ri-centralizzazione delle competenze e delle risorse finanziarie. Quindi da questo punto di vista l'Italia non ha rappresentato un'eccezione. Ma (perché spesso ci troviamo di fronte a

---

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

<sup>4</sup> Il neo-centralismo è stato reso possibile anche dall'agire nella stessa direzione dei Governi da parte della Corte Costituzionale che, a Costituzione invariata, ha in buona sostanza "annacquato" l'art. 117 della Carta, così come modificato nel 2001, attraverso una serie di accorgimenti tra i quali citiamo a mero titolo esemplificativo: il criterio di prevalenza, la chiamata in sussidiarietà, le materie onnivore, le materie trasversali.

dei “ma”) il nostro caso presenta piccoli indizi che porterebbero a pensare che, una volta passata del tutto la crisi - ovvero quando il ciclo economico tornerà ad essere nuovamente favorevole - le tentazioni di un congelamento del neo-centralismo affermatosi in questi ultimissimi anni potrebbero continuare a recitare una parte rilevante.

*Se il regionalismo italiano sarà ancora un elemento portante del sistema dei servizi pubblici e delle politiche pubbliche di promozione dei territori e della competitività del Paese, ciò dipenderà dalla capacità del governo centrale di assegnare in modo stabile risorse sufficienti e adeguate ai compiti costituzionalmente attribuiti. Altrimenti, se la politica di defianziamento compiuta in tutti gli anni della crisi dovesse ostinatamente continuare, per mantenere pressoché intatta la spesa degli apparati centrali, il declino del regionalismo sarebbe irreversibile e condurrebbe a un centralismo rispetto al quale le regioni potrebbero avere solo una funzione marginale con un deperimento della stessa forma di “stato regionale” voluta dal costituente del 1947.*

Di fatto sul tappeto incombe la domanda: *quale futuro per il regionalismo italiano?*

## **Il dimensionamento regionale tra collaborazioni orizzontali e macroregioni**

Se da un lato la crisi economica in Italia ha risvegliato antichi appetiti di neo-centralismo, dall'altro l'Unione europea, per una piena realizzazione del processo di integrazione, punta molto sul rafforzamento di politiche a favore di un'articolazione di tipo regionale (o federale) degli stati membri. Non molto tempo fa il Comitato delle Regioni dell'Unione ha adottato la “Carta della Governance Multilivello in Europa”<sup>6</sup> dove si riafferma l'essenzialità delle regioni. Quindi, a meno che la tendenza all'*exit* dall'UE non diventi fenomeno diffuso, sembra difficile pensare che antiche simpatie come quelle italiane per un certo centralismo possano nuovamente imporsi.

Per l'Unione Europea la questione *governance multilivello* è centrale e pone sul tavolo della politica e delle riforme il giusto dimensionamento dei territori al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie aree e

---

<sup>5</sup> Stelio Mangiameli, “Dove vanno le Regioni?”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, ed. 2016, pp. 367-389.

<sup>6</sup> 3 aprile 2014.

cercare di limitare al minimo i rischi di frammentazione. Certo, non sembra che l'Italia abbia preso troppo sul serio queste indicazioni, anzi, con quanto sta avvenendo di recente le Regioni rischiano di essere immiserite sotto diversi aspetti, senza che vi sia stata fra l'altro una riflessione realmente accorta:

*[...] dal punto di vista della legislazione, che sarebbe poco più che residuale; e da quello dell'amministrazione, in quanto dovrebbero condividere la distribuzione dei poteri amministrativi sul territorio di loro competenza con le Città metropolitane. Lo scenario istituzionale del governo del territorio sarebbe composto da tre entità: le Città Metropolitane; le parti delle Regioni non coperte dalle Città Metropolitane (e amministrate dalle Regioni), le Province autonome di Trento e Bolzano e le piccole Regioni, come la Basilicata, l'Abruzzo, l'Umbria e il Molise. Il totale sarebbe dato da 36 entità eterogenee e non facilmente coordinabili (...). L'intero sistema, infatti, avrebbe una connotazione meramente amministrativa e, dal punto di vista funzionale, si avrebbe una frantumazione del territorio che renderebbe poco competitivi i territori, a meno di non credere che lo Stato possa riuscire, attraverso una impostazione fortemente centralistica, a fronteggiare: da un lato, tutti i problemi delle politiche pubbliche all'interno e persino nei dettagli; e, dall'altro, i compiti propri dello Stato che gli derivano dall'appartenenza all'Unione europea e quelli determinati dalla competizione internazionale della globalizzazione<sup>7</sup>.*

Nella realtà il tema riguardante il dimensionamento delle Regioni è cruciale e merita una grandissima attenzione: ignorarlo sarebbe un grosso errore che alla lunga potrebbe presentare il suo conto<sup>8</sup>.

Le strade percorribili per realizzare un dimensionamento regionale efficace sembrano essere sostanzialmente due: la prima - potenzialmente propedeutica alla seconda - consiste nel *costruire ambiti territoriali sovra-regionali attraverso forme di collaborazione orizzontale tra due o più Regioni*; la seconda, nel *ridisegnare i confini delle Regioni riducendone il numero*. Entriamo più nel merito.

---

<sup>7</sup> Stelio Mangiameli, "Dove vanno le Regioni?", in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, ISSIRFA, ed. 2016, pp. 367-389.

<sup>8</sup> Tra i politici più attenti all'argomento ci sono i Presidenti di Umbria, Toscana e Marche. In particolare Enrico Rossi è stato recentemente curatore di un volume *L'Italia Centrata, ripensare la geometria dei territori* (2016), dove si avanza una suggestione sul possibile "accorpamento" tra le tre regioni prima citate.

### *Collaborazione orizzontale tra due o più Regioni*

Il punto di partenza di questo approccio consiste nel prendere atto dell'asimmetria territoriale venutasi a creare in questi anni e della opportunità di ottimizzare le competenze regionali sulla base di "collaborazioni orizzontali" per il tramite dell'art. 117, comma 8, della Costituzione che recita: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

Questa strada è interessantissima e potrebbe dare ottimi risultati in quanto è molto flessibile e può consentire la costruzione di alleanze anche diverse e mirate di volta in volta. Sotto un profilo più operativo, per sviluppare questo tipo di collaborazione sarebbe auspicabile costruire piani strategici interregionali attenti alle interdipendenze naturali, economiche e infrastrutturali delle Regioni interessate a questo tipo di opportunità/potenzialità. Dal canto suo, lo Stato centrale dovrebbe avere il ruolo di favorire, eventualmente anche attraverso incentivi, il processo collaborativo.

Per Alessandro Sterpa, attraverso

*[...] l'istituzione di organi comuni le Regioni potrebbero davvero costruire forme condivise di amministrazione; rispetto agli strumenti di collaborazione orizzontale tra i Comuni, infatti, la presenza della legge regionale per la disciplina dei rapporti tra le Regioni può rendere questo strumento capace di compiere scelte anche nei settori riservati al legislatore e ampliare gli spazi di intervento amministrativo grazie al rispetto del principio di legalità. In ogni modo, le intese tra le Regioni potrebbero anche rappresentare concreti banchi di prova dei rapporti tra gli enti e, sia attraverso una migliore distribuzione dei servizi che la costruzione di economie di scala, potrebbero rappresentare forme anticipate di fusione o di rideterminazione dei confini<sup>9</sup>.*

### *Le Macroregioni*

Ridisegnare i confini delle Regioni riducendone il numero sulla base dell'ottimizzazione di territori contigui e omogenei più grandi significherebbe far nascere nel nostro ordinamento le Macroregioni.

Questa strada è molto complessa da percorrere e lo si intuisce facilmente anche da una semplice lettura dell'articolo della Costituzione che si

---

<sup>9</sup> A. Sterpa, "Quali macroregioni e con quale Costituzione?" in federalismi.it, 2015.

occupa dell'argomento. In particolare il primo comma dell'art. 132 della Carta recita:

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

L'elemento più evidente che salta agli occhi è che i territori potrebbero facilmente rifiutare operazioni di aggregazione in quanto il corso degli anni ha formato e consolidato le identità regionali e questo, oggettivamente, non renderebbe facilmente esperibili tali interventi.

Un'altra questione che merita non poca attenzione è data dal fatto che le Macroregioni per essere efficienti dovrebbero diventare l'asset amministrativo centrale del Paese e - pur facendo finta che non esistano le recenti simpatie per un neo-centralismo - viene difficile pensare che lo Stato centrale possa ridurre la sua attività alle sole politiche di carattere nazionale, fra l'altro non moltissime, e devolvere con *nonchalance* tutto il resto.

Rivedere i confini delle Regioni è una faccenda molto delicata, che può presentare non poche problematiche da affrontare; vediamo alcune in ordine sparso:

- a) occorre individuare un criterio per determinare la nuova perimetrazione regionale, nella consapevolezza che la compensazione territoriale non è mai cosa agevole e può riproporre vecchi divari creduti sopiti;
- b) i confini territoriali una volta ridefiniti ridiventano statici e questo può comportare nel giro di poco tempo la riproposizione della necessità di una loro revisione;
- c) dar vita alle macroregioni implica modificare la legge elettorale del Senato (un'operazione notoriamente difficile da portare a termine in Italia), il cambiamento delle norme per l'elezione del Presidente della Repubblica, ecc.;
- d) la gestione di regioni più grandi potrebbe aver bisogno di una nuova vita delle Province (sic!).

Come emerge dall'elenco, non esaustivo ma solo indicativo, le variabili da tenere in considerazione in un processo di costituzione di Macroregioni sono molte e complesse e richiedono grande

consapevolezza e padronanza delle molte questioni di cui tenere conto e dei molti problemi da affrontare.

*Le esperienze della riforma delle Province e dell'attuazione della Legge Delrio hanno dimostrato la complessità dei processi di rideterminazione dei confini degli enti territoriali; difficoltà, queste, che si riproporrebbero ampliate nel caso delle Regioni e che suggeriscono quindi di costruire un percorso "a tappe" muovendo preferibilmente dalla sperimentazione di forme di cooperazione orizzontale che creino le condizioni per eventuali riassetti istituzionali<sup>10</sup>.*

## PARTE B - L'IDENTITÀ UMBRA

Il regionalismo dalle sue origini ad oggi ha cambiato pelle e, sicuramente, non ha mancato l'obiettivo di consolidare ed irrobustire le singole identità regionali, più di quello che a volte non si credeva o che la stessa stampa non ci racconti. L'Umbria in questo non ha fatto eccezione, visto che oggi si presenta con una fisionomia diventata nel corso degli anni molto ben distinguibile.

Consapevoli che il futuro non ha futuro se non si porta per mano il proprio passato, nelle pagine che seguono si focalizzerà l'attenzione sull'Umbria degli ultimi sessant'anni e si studieranno due elementi, tra i vari possibili, su cui il regionalismo ha avuto un ruolo importante nella costruzione dell'identità del territorio. In dettaglio, all'inizio si ripercorreranno le tappe principali di una pagina di storia istituzionale molto rilevante riguardante la capacità di fare programmazione "del" e "sul" territorio. Successivamente si osserveranno da vicino i cardini della narrazione umbra.

### **La programmazione socio-economica: 1950-1980**

A favorire la rinascita della regione dagli anni Cinquanta in poi è intervenuto un "elemento" - nel senso in cui lo intendeva il filosofo greco Empedocle ovvero il principio da cui le cose dipendono - che più di altri sembra essere stato, a parere di molti illustri studiosi,

---

<sup>10</sup> Ivi.



determinante nel rafforzamento dell'identità e dell'unità umbra così come le conosciamo oggi: si sta parlando dello sviluppo di una importante "cultura della programmazione" a partire dal periodo del "regionalismo senza Regione". L'affermazione, anche se di primo acchito può sembrare forte, è ampiamente validata dalla storia che qui di seguito viene riportata nei suoi tratti salienti.

### *Gli anni Cinquanta*

Questi anni misero a dura prova l'Umbria. La regione si trovò a fare i conti con una drammatica crisi economica e sociale che si tradusse in una forte riduzione degli occupati nel settore minerario, negli abbondanti licenziamenti del 1952 e del 1953 alle acciaierie di Terni - una fabbrica costretta a "reinventarsi" dopo la seconda guerra mondiale -, in un ridimensionamento dell'industria aeronautica presente nelle realtà di Passignano e Foligno, nelle difficoltà dell'agricoltura colpita da inverni freddissimi, in particolare quelli del 1956 e del 1957.

Sono anni di vero e proprio travaglio sociale e decadimento. Però questo è anche il momento in cui qualcosa di importante si mette in moto e produce una serie di iniziative volte ad inquadrare e risolvere i problemi strutturali della regione. Ma cosa avvenne?

Avvenne un fatto inaspettato: lentamente prese forma una coscienza collettiva che riteneva opportuno trovare in sé la forza di reagire e creare le circostanze per una rinascita della regione. Un rilancio fiero ed orgoglioso, convinto di dover rifiutare qual si volesse logica di tipo assistenzialistico come stava succedendo in altre aree del Paese. Molte furono le prese di posizione di illustri personaggi dell'epoca che avevano a cuore le sorti dell'Umbria: nel 1956 Carlo Faina, vice-presidente della Montecatini, incoraggiava gli umbri a fare per conto proprio; Mario Santi, nel 1959 sulla rivista "*Presenza*", espressione della Democrazia Cristiana, fu attento a sottolineare i rischi che avrebbe portato con sé l'accettazione di un riconoscimento della regione come area depresso; Pietro Ingrao, sulle pagine della rivista "Cronache umbre", espressione del Partito Comunista, esortava gli umbri a conquistarsi un loro posto organico nello scenario nazionale.

Antropologicamente parlando, proprio in quel momento storico si innescò quella scintilla che favorì la crescita di un *humus* fondamentale per la nascita di una cultura della programmazione regionale capace di far

compiere un cambio di passo all'Umbria, alla sua dimensione "identitaria" ed alla sua unità.

La prima iniziativa che favorì questo cambiamento di orizzonte fu

*[...] la costituzione della Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, effettuata nel 1954 dalla Camera di commercio di Perugia quale istituzione di riferimento per continuare un'attività di studio - intrapresa dal 1952 - dei problemi dell'economia umbra e naturalmente per metter a punto altre iniziative inerenti allo sviluppo regionale. Nell'ambito dei problemi monitorati dalla predetta Giunta va inserito l'operato del Centro Studi regionale umbro per le ricerche metanifere, sotto la guida prima del commendator Bruno Buitoni e poi del cavaliere del lavoro Francesco Giontella. Il Centro si applicò in vari modi a livello ministeriale e presso l'Eni, affinché fosse riconosciuta l'estrema necessità per l'Umbria di poter disporre del metano per sviluppare le proprie attività economiche, tanto che arrivò a pubblicare nell'ottobre 1956 un Libro bianco. (...) Collegato con l'operato della Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, e quindi dietro la spinta delle Camere di Commercio, vanno visti i Convegni degli operatori economici umbri, organizzati a Terni dalle Camere di Commercio umbre, il primo nel febbraio 1956 ed un secondo nel novembre 1957. Due incontri di natura diversa in cui, oltre all'ovvio esame della situazione economica regionale (situazione dell'agricoltura, dell'industria, della viabilità ecc.), emerse un insieme di richieste scaturenti dalla percezione diffusa che l'Umbria fosse nella medesima condizione di una regione meridionale, ma anche riflessioni - specialmente nel secondo incontro - sul nuovo habitus mentale che avrebbe dovuto avere l'imprenditoria regionale che si trovava ormai ad operare in una economia di mercato dopo il Trattato di Roma istitutivo della CEE<sup>11</sup>.*

I due convegni del 1956 e 1957 rappresentarono il momento in cui presero corpo le posizioni di quanti fermamente credevano fosse necessario il rifiuto di logiche di tipo assistenzialistico, e quindi di quella politica che favoriva soltanto fondi statali a pioggia.

Tra i due convegni citati, su iniziativa delle Camere di Commercio e di alcuni politici della Democrazia Cristiana, venne costituita

---

<sup>11</sup> G. C. Pellegrini, "La questione umbra in Parlamento" in *L'Umbria in Parlamento*, AUR, 2009, pp. 45-119.

l'“Associazione per lo sviluppo economico per l'Umbria”, un fatto molto importante per l'evolversi degli eventi che portarono a favorire una dimensione auto-propulsiva della regione.

In quegli anni, in pratica, la classe dirigente umbra seppe mettere in campo una serie di iniziative volte a studiare, approfondire e capire le ragioni dell'arretratezza dello sviluppo regionale. Pur nelle diversità di lettura dei tanti problemi, l'importanza di far nascere un piano regionale unitario di sviluppo economico e sociale trovò tutti concordi. Ci si trovò di fronte ad un accadimento di grande rilievo che, se pur con distinguo di posizioni, fece registrare una convergenza di intenti che coinvolse addirittura anche DC e PCI.

Alla fine degli anni Cinquanta, quindi, era maturata l'idea di rigettare qualsiasi logica di tipo assistenzialistico e straordinario a favore di un piano organico di sviluppo regionale: da qui la storia ebbe un impulso in controtendenza rispetto al passato e nacque quell'attenzione alla programmazione “sul” e “del” territorio.

### *Gli anni Sessanta*

Furono gli anni in cui la riflessione sulla situazione socio-economica dell'Umbria approdò in Parlamento in due diverse tornate: la prima si tenne nel febbraio 1960 e la seconda a gennaio ed aprile del 1966.

La seduta parlamentare del 1960 rappresentò la scintilla per la nascita delle esperienze di programmazione regionale umbra, tra le prime in Italia e difatti, sette mesi dopo il dibattito, ovvero a settembre dello stesso anno, venne costituito il “Centro regionale per il piano di sviluppo economico dell'Umbria” su iniziativa delle Amministrazioni delle due Province di Perugia e Terni e delle rispettive Camere di commercio, nonché dell'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria.

Il Centro nasceva con il consenso dei due maggiori partiti, DC e PCI - e non è una faccenda secondaria - in uno spirito generale di collaborazione per la formulazione del piano regionale di sviluppo. Come Presidente del Centro venne nominato l'onorevole Filippo Micheli e a presiedere il Comitato scientifico fu chiamato il prof. Siro Lombardini; inoltre, videro la luce anche i Comitati provinciali di proposta.

La storia proseguì con

*[...] l'istituzione del Comitato regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria, con decreto in data 9 gennaio 1961 del Ministro dell'industria e commercio. Il decreto stesso prevedeva, all'art. 2, che a presiedere il Comitato sarebbe stato il Presidente del Centro regionale per il piano di sviluppo, cioè l'on. Micheli, e, all'art. 3, che il Comitato affidava al medesimo Centro regionale "gli studi e le indagini intesi ad accertare le concrete possibilità di espansione dell'economia umbra, anche in rapporto alla evoluzione delle forze di lavoro della regione umbra". L'affido formale degli studi per il piano al Centro dava inizio ad una fase irripetibile di studi, 181 incontri, dibattiti sui problemi dell'Umbria durata circa due anni. Una prima stesura del Piano fu presentata e consegnata all'allora Ministro del bilancio Ugo La Malfa il 27 gennaio 1963 nel corso di una manifestazione presso l'Aula Magna dell'Università di Perugia. La fase, che ne seguì per tutto il 1963, di dibattiti, di attenta analisi dei contenuti da parte dei partiti, delle organizzazioni sindacali e di categoria, degli enti locali, delle organizzazioni economiche con presentazione di osservazioni e proposte si concluse con una messa a punto del Piano medesimo e con una stesura finale, che fu approvata dal Comitato regionale per il Piano nella seduta del 25 gennaio 1964<sup>12</sup>.*

A questo punto ci si trovò di fronte ad uno strumento di programmazione decisamente significativo intorno al quale si era venuta a creare un'ampia convergenza delle principali forze politiche che avevano valutato positivamente il "Piano", oltre che per i suoi obiettivi e per gli interventi che prevedeva, anche per il modo nuovo con cui si era proceduto nell'affrontare i problemi della regione.

Gli anni 1964-1965 furono caratterizzati da un rallentamento della crescita economica del Paese e questo finì, purtroppo, col condizionare l'operatività stessa del "Piano umbro", che rimaneva un'esperienza viva e dalla quale si sarebbe potuti ripartire quando lo scenario economico generale lo avesse nuovamente consentito.

Nel 1966, con la seconda volta dell'Umbria in Parlamento come questione nazionale, la domanda che più di altre emergeva dai deputati locali era cosa restasse del "Piano" in un contesto in cui era venuto meno il dialogo con il governo. Alla fine anche in quell'occasione, come accaduto nel 1960,

---

<sup>12</sup> Ivi, pp. 100-101.

l'interesse generale fu enorme e tornò alla ribalta delle cronache nazionali un piccolo territorio che con grande impegno provava ad uscire dalla difficile situazione socio-economica in cui si trovava.

Nel 1968 venne così elaborato lo “Schema regionale di sviluppo economico dell’Umbria” in continuità con il “Piano”.

### *Gli anni Settanta e Ottanta*

Negli anni Settanta la nascita delle Regioni portò a compiuta maturazione la consapevolezza dell'importanza di un profilo istituzionalizzato della programmazione regionale. Ciò era anche in sintonia con la politica di coesione della Comunità europea che assegnava un ruolo di primissimo piano ai singoli territori regionali e alle loro capacità di elaborare strategie per la promozione dello sviluppo.

Grazie alle esperienze di programmazione maturate nei vent'anni precedenti, l'Umbria fin da subito, nel nuovo scenario regionalista del post 1970, si presentò molto preparata e fece valere le capacità che aveva sviluppato. Capacità che ritroviamo, senza paura di essere smentiti, nel primo Piano regionale di sviluppo del 1973, volto a favorire forme di welfare a livello periferico, nel Programma regionale di sviluppo 1976-1980, tra i cui obiettivi spiccava la valorizzazione della produzione nei settori a maggior contenuto di ricerca e innovazione, nel Piano regionale di sviluppo 1982-1985 ecc..

Insomma, la positività di quel fermento “culturale” che attraversò il periodo del “regionalismo senza Regioni” avrebbe avuto un'onda molto lunga rintracciabile fino alle più recenti esperienze di programmazione<sup>13</sup>.

In buona sostanza, quanto appena ricordato seppure per sommi capi, ci parla di una forte capacità dell'Umbria di elaborare Piani di valore che, col tempo, hanno favorito la nascita, in questi territori, di una vera e solida cultura della programmazione che ha fatto sì che la Regione non fosse un centro di spesa dei soldi pubblici ma un luogo di governo dei territori. Maria Rita Lorenzetti scrive:

*Guardando alla pluridecennale esperienza della programmazione regionale, vediamo come questa abbia rappresentato un elemento essenziale del processo di modernizzazione culturale delle forze*

---

<sup>13</sup> Per una trattazione approfondita si veda il Volume dal titolo *La Programmazione negoziata dal 1994 al 2010*, AUR, 2010, Perugia.

*politiche e sociali dell'Umbria e dell'intera comunità regionale. Ha consentito di superare il particolarismo localista e di collocare in una dimensione corretta e positiva le giuste rivendicazioni nei confronti dello Stato centrale. Non si può non concordare con chi ha affermato che senza un effettivo esercizio dei poteri di programmazione, la Regione non sarebbe molto diversa da un mero ente periferico di gestione, quasi un terminale di spesa degli apparati statali<sup>4</sup>.*

Per quanto riguarda il ceto politico-amministrativo che è stato protagonista della bella pagina di storia delle istituzioni umbre fin qui narrate, Claudio Carnieri scrive:

*L'Umbria nella sua storia è stata una terra governata da classi dirigenti che hanno saputo tenere alta (...) l'attenzione politica e progettuale alla "questione della programmazione". Non solo perché questa nostra terra veniva da una povertà antica, ma anche per un'ambizione verso un più ricco paradigma della politica e della rappresentanza, meno fondato sul comando, quanto piuttosto sul possesso di quelle competenze, di quella "cassetta degli attrezzi", necessaria a costruire sviluppo, sia come accompagnamento, che come promozione, in definitiva come liberazione e crescita del protagonismo delle forze sociali e della loro autonomia<sup>5</sup>.*

Le vicende che abbiamo qui brevemente ripercorso, nei passaggi più significativi, sono state per l'Umbria una tappa di vitale importanza per il rafforzamento della sua identità e della sua unità.

## **L'immagine del territorio: elementi di storytelling**

Cosa c'entra l'Umbria con lo storytelling? Se è vero che lo storytelling è un universo narrativo che racconta il viaggio delle storie di generazione in generazione che nascono, si evolvono e trasmettono potere, ricchezza, fascinazione, valori, allora c'entra moltissimo.

L'Ente regione fin dalla sua nascita ha puntato molto sulla costruzione di una rappresentazione credibile ed efficace dei suoi luoghi e dei suoi territori. Una sensibilità dimostrata negli anni che oggi, in un contesto di

---

<sup>14</sup> M. R. Lorenzetti, "Prefazione" in *L'Umbria in Parlamento*, AUR, 2009, Perugia, p. 10.

<sup>15</sup> C. Carnieri, "Presentazione" in *La programmazione negoziata dal 1994 al 2010*, AUR 2010, p. 6.

crisi economica e di deindustrializzazione diffusa del Paese, diventa un grande punto forza per la sfida che vede tutti i territori in competizione tra loro sul versante dell'attrazione turistica al fine di creare sviluppo economico.

A seguire, solo alcuni cenni dei tratti salienti dello storytelling dell'Umbria di ieri, di oggi e molto probabilmente di domani.

#### *Le fondamenta di una narrazione: verde e francescana*

Le basi su cui poggia la narrazione odierna della regione vengono da lontano e sono l'*Umbria verde* e l'*Umbria francescana*: due storie che di fatto hanno invitato le persone di tutto il mondo a partecipare ad un destino e, per questo, due esempi eccezionali di storytelling.

Gli aggettivi *verde* e *francescana* sono sicuramente le basi più solide su cui si regge un po' tutto l'universo narrativo umbro. Mettono a fuoco la regione nei suoi tratti più intimi ed irrinunciabili e funzionano ancora alla grande: hanno viva dentro di loro la forza di intrigare, affascinare ed attrarre.

Umbria verde è un *claim* di grande fortuna e molto longevo negli anni. Tra i padri fondatori annovera Carducci ed agli inizi del Novecento Carlo Faina lo utilizzò come titolo di un suo libro. Dopo il 1970, la neonata Regione, per fini di promozione turistica, intelligentemente lo rispolverò e lo ripropose con una veste leggermente arricchita: "L'Italia ha un cuore verde: l'Umbria". Ovviamente, questo avveniva a prescindere dal fatto che ormai le città avevano invaso le campagne e il paesaggio era costretto a cedere spazi alle spinte consumistiche del territorio. Col passare del tempo diventava sempre più solida la certezza che il paesaggio umbro avrebbe continuato ad essere un fondamentale elemento identificante: per tanti, e forse per tutti, l'Umbria è *verde*.

L'Umbria, però, è anche "terra di santi" e a ben vedere nessuno come San Francesco, patrono d'Italia, è così conosciuto nel mondo intero, anche dai non cattolici. Il segno lasciato dal frate su queste terre è di portata enorme e le sue tracce sono moltissime e rinvenibili in tanti luoghi: basiliche, chiese, conventi, eremi, ma anche i boschi e le montagne che furono le tappe fondamentali della sua vita - ricca di un misticismo profondo e non senza elementi di ambiguità - che da numerosi secoli attraggono milioni di persone, credenti e non credenti. Le tracce sul territorio lasciate dal "poverello di Assisi" con la sua storia sono evidentissime ed hanno inciso nell'immaginario di tutti - italiani,

stranieri, cittadini del mondo - in un modo straordinario al punto che le parole “Umbria” e “San Francesco” si sono fuse in un *continuum* senza soluzione di continuità. Un *continuum* che ha stimolato un’ampia produzione letteraria e non poteva essere diversamente visto che il *Cantico delle creature* (i *Laudes creaturarum* o *Cantico di frate Sole*) è un’opera fondamentale per l’universo letterario in quanto rappresenta l’anno zero della nascita della letteratura italiana. Un *continuum* che ha stimolato anche una vasta produzione di film, come è naturale che fosse, visto che la storia del Santo che avrebbe ammansito un lupo mantiene ancora oggi una forza straordinaria che gli consente di tramandarsi negli anni e rimanere viva. Con Francesco Di Bernardone siamo di fronte ad un universo narrativo che invita a partecipare ad un destino sempre capace di rinnovarsi e catturare negli anni l’immaginazione delle persone.

*Il presente tra eventi, serie tv e scatti fotografici*

La narrazione dell’Umbria è alimentata da eventi di fama internazionale, alcuni più di nicchia altri molto più popolari, che hanno contribuito e contribuiscono alla costruzione di un’immagine unitaria e forte della regione. La potenza della narrazione spicca in tutta la sua evidenza in *Umbria Jazz*, un festival di grande richiamo internazionale che ha dato molto alla regione quanto a visibilità e fama. Al punto che, prima di *Umbria Jazz*, l’Umbria nel mondo significava Assisi; oggi, per tantissimi, l’Umbria è la terra di un famosissimo festival di musica jazz. Dal 1973, anno in cui prese vita la manifestazione,

*(...) fino ai nostri giorni, fatte salve due pause di una manciata di anni, Umbria Jazz ha continuato a vivere e a crescere, con la sua storia, le sue vicissitudini, le sue trasformazioni, assicurando al pubblico sempre grandi emozioni e contribuendo a forgiare progressivamente l’immagine culturale dell’Umbria, per come è considerata oggi [Umbria Contemporanea 2015].*

Un altro mostro sacro della narrazione umbra è il *Festival dei Due Mondi*, giunto ormai alla sessantesima edizione, che continua ad affascinare le platee amanti dell’arte nelle sue diverse declinazioni. Ed il sempre vivissimo spirito che anima questo straordinario evento lo ritroviamo nelle efficaci parole del Direttore artistico Giorgio Ferrara, quando afferma che la manifestazione non deve mai limitarsi



(...) a essere un'occasione celebrativa del già visto, ma continuare ad essere una grande rassegna di arte e cultura, ricca di nuove idee, un luogo di tangibile fermento, una febbrile officina, aperta tanto ai grandi della scena, quanto ai giovani protagonisti di domani sui palcoscenici del mondo [Umbria Contemporanea 2015].

*Eurochocolate* è un'altra manifestazione che concorre in modo significativo all'immagine della regione, seppure di altro taglio rispetto alle due prima citate. Nata nel 1994, nel corso degli anni è diventata la “festa del cioccolato” per antonomasia in Italia: le stime più recenti parlano di un numero di visitatori che si aggira intorno al milione nei 10 giorni in cui si tiene l'evento. Diciamocelo con franchezza: oggi è un biglietto da visita straordinario per l'Umbria.

La lista delle manifestazioni che agiscono positivamente sulla narrazione della regione è molto lunga (si pensi al *Festival delle Nazioni*, al *Todi Festival*, al *Festival Internazionale del Giornalismo* ecc.) per il cui approfondimento rinviamo all'ultimo numero della rivista “Umbria Contemporanea” [2015].

L'Umbria di oggi non è solo patria di eventi ma anche di ambientazione di tanti film che vengono girati da queste parti e che vanno ad alimentare la sua narrazione (ed anche il sempre più diffuso *cineturismo*). La regione, grazie alla particolare struttura architettonica dei suoi borghi e in virtù dei suoi paesaggi, è un set quasi naturale che attrae a sé le produzioni in cerca di *location*. Se a questo si aggiunge un ruolo proattivo dell'Ente regione, non deve stupire che il prete investigatore più famoso d'Italia (stiamo parlando del “Don Matteo” interpretato da Terence Hill), abbia messo le sue radici in queste terre conquistando milioni di spettatori non solo per la qualità del film, inteso come produzione e storie, ma anche per il fascino dei luoghi: Gubbio prima (fino all'ottava edizione) e Spoleto poi si sono rivelati due set cinematografici straordinari.

Se Don Matteo, giunto ormai alla decima edizione, rappresenta un vero e proprio manifesto pro-Umbria, la miniserie tv su Luisa Spagnoli, prodotta da Movieheart per Rai Fiction e trasmessa su Rai Uno a febbraio 2016, è stata una bella sorpresa diventando anch'essa, al primo colpo, un volano eccezionale per rafforzare l'immagine umbra in generale e del suo capoluogo in particolare.

In realtà le pellicole girate in Umbria e che contribuiscono ad una sua narrazione positiva sono davvero tante, da “Lezioni di cioccolato” del 2007 a “Ma quando arrivano le ragazze?” del 2003 e poi ancora la serie tv “Carabinieri” girata dal 2002 al 2007 a Città della Pieve. Per i nostri fini ci possiamo fermare e sottolineare che sul versante del piccolo e grande schermo l’Umbria sta recitando un ruolo di primissimo piano in questi anni tra le regioni italiane<sup>16</sup>.

Un’iniziativa dal sapore diverso e che merita di essere citata per l’alto valore narrativo è quella recentemente portata in Umbria da McCurry, fotografo di fama mondiale. Con i suoi cento scatti, oltre ad aver deliziato gli occhi di un pubblico molto ampio con foto di grande pregio, ha restituito un’immagine della regione che è al contempo essenza, identità e forza.

Quando l’artista afferma che per fare un buon ritratto «*devi avere una buona luce e aspettare il momento giusto. C’è quel particolare momento in cui il soggetto si rivela. E tu devi avere la pazienza di catturarlo*», oltre ad averci dato una bella lezione di fotografia, ci ha anche dimostrato che la sua pazienza è stata premiata. Davanti al suo obiettivo ha preso forma un luogo che vale la pena visitare, magari anche andarvi a vivere, per la qualità della vita che è in grado di offrire.

Catiuscia Marini, Presidente della Regione Umbria e Fabrizio Bracco, ex Assessore alla cultura e al turismo, nell’introduzione al volume-catalogo della mostra “*Sensational Umbria*” scrivono che il grande merito dell’artista è stato quello:

*(...) di aver dato dell’Umbria una immagine che è sì frammentaria, per l’implicita impossibilità di descrivere tutto, ma dove i frammenti si ricompongono in un insieme denso ed aperto, allusivi di una ideale totalità. È una immagine unitaria, che si chiama identità, e che Steve McCurry, mettendo in campo il suo sguardo esterno, seppur partecipe, di viaggiatore, riesce a darci in una rigogliosa molteplicità di figurazioni.*

*Destinazione Umbria: uno sguardo al futuro*

In un mondo sempre più globale è importante saper giocare le proprie carte, ovvero saper individuare nel medio periodo la cornice entro la

---

<sup>16</sup> Per una ricognizione dei film girati in Umbria si veda il bel volume dal titolo *L’Umbria sullo schermo* di Fabio Melelli, ed. aguaplano, 2016.

quale far rientrare le diverse attività volte al potenziamento del *brand* regionale che poi significa potenziamento della propria narrazione.

A livello mondiale ci troviamo di fronte ad un aumento dell'offerta che va inevitabilmente a stimolare nuovi gusti e nuove tendenze. La sfida è di quelle difficili e la strada che la Regione non può permettersi di lasciare è quella del sostegno alla riconoscibilità del “profilo Umbria” attraverso, in prima battuta, una enfattizzazione dell'*unicità* e della *specialità* dei suoi luoghi, capaci di suscitare suggestioni e motivazioni particolari.

Come affrontare il futuro non è un compito facile e per questo la Regione ha adottato un nuovo Piano di marketing dove il *pay off* individuato, *Umbria cuore verde d'Italia*, è una garanzia che arriva da lontano<sup>17</sup>:

*L'efficacia e la profondità di questo, ultradecennale e sempre attualissimo, claim va intesa non solo e non tanto in senso descrittivo, ma per i significati in esso implicitamente ed intrinsecamente contenuti, che rimandano ad una visione green, dell'economia e dell'ambiente e del lifestyle regionale e che suggeriscono, nel più ampio panorama nazionale, l'idea di un turismo lento, esperienziale, teso alla riscoperta e al godimento di situazioni autentiche e profonde, valoriale e “memorabile” sul piano del proprio personale arricchimento, nella sfera della conoscenza ed in quella emozionale.*

*Insomma un'idea dell'Umbria che rimanda in pieno a quei concetti di sostenibilità, fruibilità, accessibilità e socialità, che ormai sono patrimonio comune dell'elaborazione e degli stessi parametri delle politiche europee di settore.*

La sfida che si prospetta all'orizzonte è complessa e l'Umbria può recitare un ruolo importante nel mondo globalizzato a patto che venga percepita come un territorio ricco di peculiarità ed unico. In altre parole, la regione può continuare ad essere attraente se riesce a proporre una narrazione convincente di se stessa.

---

<sup>17</sup> Si veda il *Piano annuale delle attività di promozione turistica integrata 2016*, pp. 4-5.

## Riferimenti bibliografici

Agenzia Umbria Ricerche

2010 *La Programmazione negoziata dal 1994 al 2010*, Volume AUR.

Candido A.

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

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

Caravita B.

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

Carnieri C.

2010 "Presentazione" in *La programmazione negoziata dal 1994 al 2010*, AUR, p. 6.

Castellani B.

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

Datena A.

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

Gianfrancesco E.

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

ISSIRFA

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

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

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

Lorenzetti M.R.

2009 "Prefazione" in *L'Umbria in Parlamento*, AUR, p. 10.

Mangiameli S.

2016 "Dove vanno le Regioni?", in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, pp. 367-389.

- Mangiameli S., Napolitano G.M.  
 2016 “Regioni e Regionalismo nella prospettiva delle riforme”, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2015*, pp. 1-7.
- Melelli F.  
 2016 *L’Umbria sullo schermo*. Ed. Aguaplano.
- Michetti M.  
 2013 “Le Regioni nel Dibattito Nazionale” in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, ISSIRFA pp. 371-383.
- Pellegrini G.C.  
 2009 “La questione umbra in Parlamento” in *L’Umbria in Parlamento*, AUR, pp. 45-119.
- Pizzetti F.  
 2015 *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano.
- Regione Umbria  
 2014 Steve McCurry, *Sensational Umbria*.  
 2016 *Piano annuale delle attività di promozione turistica e integrata 2016*, Rnpt.
- Rossi E. (a cura di)  
 2016 *L’Italia centrata. Ripensare la geometria dei territori*, Quodlibet.
- Rossi R.  
 2003 “L’unità umbra” in *Umbria Contemporanea*, n. 1, pp. 9-18.
- Sensi S. (intervista a Giorgio Ferrara)  
 2015 “Il Festival dei Due Mondi”, in *Umbria Contemporanea. La cultura in Umbria negli anni della crisi* n. 22-23, pp. 90-96.
- Sterpa A.  
 2015 *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, federalismi.it  
 2011 *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano.
- Tondini E. (intervista a Carlo Pagnotta)  
 2015 “Meno male che c’è Umbria Jazz”, in *Umbria Contemporanea. La cultura in Umbria negli anni della crisi* n. 22-23, pp. 97-108.