

## L'Umbria pontificia. Governo del territorio, Province, Delegazioni

**Summary:** THE PONTIFICAL UMBRIA. GOVERNMENT OF THE TERRITORY, PROVINCES, DELEGATIONS

*The essay intends to highlight the process between 18th and 19th centuries clearly delineated the region of Umbria, a territory from the composite origin and characterized by a polycentrism that prevented the clotting around a capital. The measures of the Pontifical administration highlights the continual changes in the constituencies by fostering tensions between local communities and Central Powers and between the different cities.*

**Keywords:** Territory, Administration, Regionalization, Pontifical State.

In un bel volume, pubblicato ormai quasi trent'anni fa, Roberto Volpi [*Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Il Mulino] ha dimostrato in modo convincente come negli ultimi due secoli del potere temporale, in virtù dell'azione del governo di Roma, alcune aree regionali dell'Italia centrale cominciano a delinearci in maniera meno confusa, fino ad acquistare, nel corso della prima metà dell'Ottocento, una fisionomia abbastanza precisa sulla quale si innesta la regionalizzazione promossa dallo Stato unitario.

Un processo importante che poneva termine ad una visione duale dell'Umbria che vedeva da una parte l'area occidentale, terra degli Etruschi, con vicinanze culturali e linguistiche alla Toscana e dall'altra lo spazio orientale, l'area degli Umbri, più isolata e autoreferenziale. Il Tevere segnava lo spartiacque tra queste due aree, come nell'Alto Medioevo delimiterà il confine tra Bizantini e Longobardi e sarà proprio il longobardo Ducato di Spoleto a caratterizzare, anche cartograficamente, tale entità regionale, tanto che la rinascimentale sinonimia Umbria-Ducato di Spoleto avrà fortuna almeno fino al primo Ottocento.

Questa identificazione fu opera di Flavio Biondo e divenne un punto di riferimento per tutto il secolo XVI tanto che perfino Leandro Alberti, nella sua *Descrizione di tutta Italia* (1553), sottolinea l'identificazione tra Umbria e Ducato di Spoleto, e considera la Sabina parte dell'Umbria.

Insomma, tutta la cartografia rinascimentale fa risaltare la difficoltà a percepire i confini del territorio che con la chiusura del processo risorgimentale sarà identificato con l'Umbria. Uno dei

motivi che impediscono tale percezione è la presenza di una fitta rete urbana, un policentrismo che caratterizza l'area umbra e rende più facile il marcamento delle divisioni fra territori cittadini piuttosto che l'individuazione di confini regionali.

L'Umbria non è terra di signorie, almeno nel significato classico che a questo termine si dà per l'Italia centro-settentrionale, proprio per l'incombente vicinanza del potere papale, la frammentazione esasperata del territorio in tanti piccoli Comuni, non abbastanza potenti da potersi creare uno Stato, ma in grado comunque di impedire che altri lo facessero e, infine, per una litigiosità portata all'estremo.

Ne sono testimonianza le infinite questioni confinarie, che proseguono, a volte, per secoli: è il caso di Foligno e Spello, sulle quali interviene nel 1489 con un lodo Francesco Todeschini Piccolomini (il futuro Pio III, nipote di Pio II, arcivescovo di Siena e legato in Umbria), riaperte nel 1609 alla presenza del governatore del tempo, Ludovico Serego, e protrattesi fino al 1623, quando sostanzialmente si ritorna allo stato precedente, favorevole agli spellani.

L'avvicendamento con la signoria pontificia, avvenuto in forma violenta a Perugia (1540) e con una resistenza che arriva, a Terni, fino al 1564, mostra la forza delle autonomie storiche dei Comuni e delle signorie dell'Umbria, autonomie che, in forma meno evidente, continuano a caratterizzare le istituzioni locali.

Del resto l'attenzione ai confini politici e amministrativi era più che altro conseguenza della volontà di Roma, che controllava ormai l'intera Italia mediana, di costruire uno stato moderno

che frenasse le spinte autonomistiche e ponesse fine ai residui feudali. Fu in questo frangente che Perugia, per la sua forza demografica ed economica, venne individuata dal potere papale come reale capoluogo della provincia, ma questa nuova realtà amministrativa e politica, voluta fortemente da Roma, non verrà percepita chiaramente dai cartografi tardo cinquecenteschi e del primo Seicento; anzi, per tutti i secoli centrali dell'età moderna, spinte centrifughe continueranno a caratterizzare l'area umbra, che rimase una realtà territoriale composita, costituita da aree con gravitazioni esterne assai condizionanti la sua vita culturale ed economica.

Permane dunque a lungo una confusione di percezioni territoriali e le prime immagini dell'Umbria come realtà unitaria non provengono tanto dai cartografi quanto piuttosto dagli storici. Fu merito di Lodovico Jacobilli, autore tra il 1647 e il 1661 della monumentale opera, in tre tomi, *Vite de' santi e beati dell'Umbria*, aver anticipato l'immagine della regione come terra mistica e santa. Si affaccia con lo storico ed erudito folignate la consapevolezza che il potere s'identifichi con la presenza del legato o governatore e con la doppia giurisdizione; egli scrive di santi, d'eroi, di storia, ma sempre riferendosi all'Umbria come unità di misura.

In realtà i cartografi continuano a distinguere il cosiddetto «Territorio perugino», all'interno del quale il Lago Trasimeno è significativamente sempre definito – dal Cinquecento alla metà dell'Ottocento – come «Lago di Perugia», dall'«Umbria». La sua concezione unitaria non riesce ad affermarsi in campo cartografico se non alla metà del Settecento allorché, per volere di Benedetto XIV, due religiosi, C. Maire e R. Boskovich, nella loro opera *Nuova carta geografica dello Stato Ecclesiastico* (1755), disegnano una regione assai simile all'attuale.

Se è vero che nel corso del Seicento si realizza la stabilizzazione del potere pontificio attraverso i suoi organi periferici, legati e, soprattutto, governatori, rigidamente controllati dalla congregazione della S. Consulta, per avere mutamenti evidenti nel settore bisognerà attendere il periodo napoleonico, che imporrà un maggior rigore amministrativo, attuerà nuove circoscrizioni dipartimentali, con impostazioni che saranno mantenute nel successivo ripristino dello Stato pontificio.

L'esperienza, veramente rivoluzionaria nella portata e nell'ampiezza, dell'ordinamento amministrativo attuata dai francesi spezza, prima nel 1798-1799, l'antica provincia pontificia nei due Dipartimenti del Clitunno (Spoleto) e Trasimeno

(Perugia), riassegnando a quest'ultimo il territorio eugubino a più di quattro secoli dal distacco dallo Stato della Chiesa, le aree feudali di Sorbello e Monte S. Maria e il cantone di Ficulle, sottratto al territorio di Orvieto.

Dopo la breve parentesi della prima restaurazione pontificia, (1800-1809) segnata dall'ordinamento territoriale del cardinale segretario di Stato Ercole Consalvi, che suddivide l'Umbria tra le Delegazioni di Perugia e Spoleto, il Dipartimento napoleonico del Trasimeno, (1809-1814) con capoluogo Spoleto, annette l'Orvietano, mentre il Reatino passa al Dipartimento di Roma.

Con la fine dell'esperienza napoleonica anche lo Stato Ecclesiastico prende coscienza dell'impossibilità di tornare all'antico e, seppure con difficoltà, si fa strada il principio della validità per tutto lo Stato della stessa normativa generale. Un'idea che trova realizzazione nel *motu proprio* del 6 luglio 1816 che rifonda su nuove basi la regionalizzazione dello Stato ancorandola al principio dell'uniformità.

Si tiene apertamente conto dell'esperienza francese, non si accetta la divisione in dipartimenti, ma si individua le delegazioni come entità territoriali in cui lo Stato si articola. Le delegazioni, divise secondo l'importanza in tre classi, assumono il nome di legazione solo quando si destina al governo di una di esse un cardinale; dai delegati dipendono i governatori locali, divisi anch'essi in due ordini. Le antiche autonomie comunali subiscono un colpo mortale e il comune si trasforma in una reale articolazione locale dell'amministrazione statale.

Ben diciassette sono le delegazioni pontificie alcune di esse raggruppate in province: così il Patrimonio comprende le delegazioni di Viterbo e Civitavecchia, l'Umbria Perugia e Spoleto, la Marca Macerata, Fermo, Ascoli e Ancona, la Romagna, Ravenna e Forlì. Le altre province, cioè Marittima e Campagna, Sabina, Camerino, Urbino, Bologna, Ferrara e Benevento, coincidono ognuna con una delegazione.

Relativamente al territorio umbro la riforma comportò l'inizio del recesso del legame fra Orvietano e Patrimonio, con la creazione di un governo distrettuale di Orvieto e l'inizio della tendenza a considerare Orvieto città sempre più umbra e sempre meno laziale.

La delegazione perugina comprendeva i governi distrettuali di Perugia, Foligno, Todi e Città di Castello. Quanto alla rispettiva estensione territoriale, sono i primi due a trarre i maggiori vantaggi rispetto ai corrispondenti governi settecenteschi. A Perugia è infatti aggregata anche Città della



Pieve, a Foligno Assisi, Bettona, Cannara, Gualdo Tadino, Nocera e Spello.

Nell'ambito della delegazione spoletina, l'esistenza di un distretto di Norcia con Cerreto, Cascia, Monteleone, Visso e Arquata, rivela la persistenza del ricordo della vecchia prefettura di montagna.

Il governo distrettuale ternano riunifica i territori soggetti a Terni, Amelia e Narni; è evidente anche lo sforzo di dare una sistemazione definitiva ai luoghi smembrati dalla Sabina, come Calvi, Collescipoli, Otricoli, Piediluco e Stroncone.

Sostanzialmente la riforma del 1816 fallisce, tanto che il pontefice fu costretto, già nel 1817, a intervenire nuovamente procedendo ad un'ulteriore suddivisione in distretti.

La delegazione di Perugia non subisce decurtazioni a vantaggio delle province finitime, ma l'estensione dei quattro distretti che la compongono è alquanto alterata. Fratta, rompendo una tradizione plurisecolare, passa dal distretto di Perugia a quello di Città di Castello, dove le viene unita la comunità di Montone. Marsciano passa da Perugia a Todi, mentre Passignano, pur restando nel distretto perugino, si vede riconosciuta l'assegnazione di un governatore. Al contrario, nel distretto di Todi, Massa Martana perde il proprio governatore e diventa comunità unita al capoluogo.

La delegazione di Spoleto perde Calvi, che ritorna nuovamente alla Sabina. Con lo smembramento di Arquata e l'unione di Monteleone al comune di Cascia si esaurisce definitivamente quella reminiscenza della prefettura nursina che ancora aveva ispirato la ripartizione del 1816.

Anche l'assetto territoriale del 1817 entrò in crisi nel giro di pochi anni. La volontà uniformatrice non si esplicò fino in fondo, lasciando sussistere una miriade di giurisdizioni speciali; d'altra parte, il desiderio sincero di operare un minimo di decentramento significò spesso soltanto dare accoglienza a istanze municipalistiche, non sempre fondate, a scapito degli interessi di altre località.

Di qui il ripetersi di inconvenienti e lamentele, cui cercò di ovviare il pontefice Leone XII (1823-1829) con due riforme che portarono in alcune province sensibili modifiche.

Per quanto concerne la delegazione di Perugia, si adottò una soluzione di compromesso tra la proposta del 1816 e l'assetto del 1817. Marsciano è infatti staccata nuovamente da Todi per tornare nel distretto di Perugia, ma la stessa cosa non avviene per altre località appartenute al territorio perugino. Così Fratta resta nel distretto di Città di Castello, mentre Fossato e Sigillo diventano podesterie del distretto folignate. Quest'ultimo com-

prende i governi di Assisi, Gualdo, Nocera con la podesteria di Valtopina e Spello con la podesteria di Cannara. Per il resto la delegazione mantiene la sistemazione del 1817.

Lo stesso avviene per la parte già umbra della delegazione riunita di Spoleto e Rieti, con due sole varianti. La prima, cioè la retrocessione di San Gemini da governo di secondo ordine a podesteria, è trascurabile. Ben più significativa la seconda, cioè il trasferimento di Calvi nel governo di Narni.

Nemmeno le due riforme del Papa spoletino (famiglia Della Genga) seppero dare allo Stato una struttura organizzativa efficiente. Per crearla sarebbe stata necessaria una generale riforma dello Stato, la rivalutazione delle forze sociali atte a fornire i quadri dirigenti a livello locale, l'eliminazione della supremazia degli ecclesiastici sui laici. Occorreva cioè sconvolgere le basi stesse su cui lo Stato pontificio si reggeva.

Preso in questa insanabile contraddizione, il governo di Roma non seppe far altro che modificare continuamente l'amministrazione pubblica e la ripartizione territoriale connessa. Fra le due riforme di Leone XII intercorrono tre anni; dopo altri quattro l'assetto da lui creato è completamente rivisto da Gregorio XVI.

E intanto i continui cambiamenti provocano disorientamento, malumore e nuove difficoltà.

A prescindere da ritocchi e modifiche, la ripartizione territoriale adottata fra 1831 e 1833 si basa sullo sdoppiamento delle quattro delegazioni riunite, sul riconoscimento definitivo del titolo di legazione alle quattro province emiliano-romagnole e all'Urbinate, sulla creazione di una nuova provincia non solo intorno a Velletri, ma anche intorno a Orvieto.

Mentre la delegazione di Perugia resta immutata, quella di Spoleto non riceve compensi per la perdita di Rieti. Ma almeno la separazione dalla Sabina non implica la rinuncia ai comuni «recuperati» sotto Pio VII e Leone XII. Così Collescipoli, Piediluco e Stroncone sono sistemati nel governo di Terni; Calvi e Otricoli in quello di Narni.

Nonostante il clima propenso alle novità che caratterizza i primi anni di Pio IX, nessuno propone seriamente di superare la ripartizione gregoriana. Eppure diversi sintomi dimostrano che essa non è più solida delle precedenti. Intanto, soffre dell'eterno male di ogni regionalizzazione operata nello Stato pontificio: una esagerata frammentazione, fonte di confusione e di inefficienza. Così, in vari rami dell'amministrazione pubblica si è costretti, come altre volte, a ignorare le suddivisioni ufficiali e ad affiancarvi strutture più agili e funzionali.

I distretti censuari, per esempio, cui fa capo la formazione e l'aggiornamento dei catasti, non ricalcano affatto la divisione in governi, rispetto ai quali risultano essere quasi dovunque più estesi.

La riforma, che appariva imminente nel 1848, arriva quando ormai la bufera rivoluzionaria si è allontanata. Dagli editti emanati dal cardinal Antonelli nel novembre 1850 scaturisce una regionalizzazione che è quanto di più avanzato la curia pontificia abbia prodotto in materia. Finalmente il principio di uniformità si estende, in linea teorica, a tutto lo Stato e trova la propria realizzazione nel raggruppamento di tutte le province in alcune grandi aree regionali.

Queste vengono ora definite legazioni, ma il significato attribuito al termine è ovviamente diverso da quello consueto, che indicava una singola provincia. Pertanto la legazione delle Romagne comprende le delegazioni di Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna, la legazione delle Marche Urbino e Pesaro, Macerata, Ancona, Fermo, Ascoli e Camerino; la legazione dell'Umbria Perugia, Spoleto e Rieti.

Strano destino, quello dell'ultima ripartizione territoriale adottata dai governanti pontifici prima che lo Stato sia ridotto a una sola regione. Si parte con l'intenzione di rivedere tutto in base a un criterio di regionalizzazione che è il più aperto e il più progredito fra quanti sono stati usati dal Cinquecento in poi. Si approda all'ennesima soluzione di compromesso fra le buone intenzioni e la realtà consolidata; si finisce con provvedimenti di piccolo cabotaggio, per tenere insieme una struttura afflitta dai problemi di sempre e logorata dal tempo.

Ma l'ora del tramonto è vicina. Per dieci anni quella linea incerta e più volte contraddetta che aveva separato le province laziali dalle altre diventa un confine di Stato; pur nella sua provvisorietà, si tratta di una condizione destinata a rafforzare l'impressione che il Lazio sia qualcosa di diverso dalle regioni che gli stanno intorno.

Con tale breve intervento si è voluto sottolineare, certo in epoche ormai lontane, la difficoltà dei processi di razionalizzazione e centralizzazione

nei territori che costituiscono lo Stato pontificio.

Un policentrismo che, al contrario di altre aree regionali italiane, impedisce il coagularsi intorno ad una capitale di un'area vasta, il permanere di spinte centrifughe che proiettano interi territori, per motivi economici e culturali, verso aree esterne, una difesa continua delle forme di autonomia e di autogoverno, sono i motivi storici che ostacolano tali processi.

Tuttavia si è potuto verificare anche che le resistenze sembrano accentuarsi allorché le riforme prescrivendo uniformità rompono tradizionali gerarchie di città dominanti, centri minori, territori; infine che la regionalizzazione non si presenta nell'arco di tempo considerato come elemento stabile ma mutevole e realtà urbane e territori, per l'effetto di processi economici e politico-istituzionali interni e fattori esterni, vengono continuamente sottoposte a rotture e ricomposizioni.

Si assiste così a continui mutamenti delle circoscrizioni amministrative, a tensioni tra comunità locali e poteri centrali e tra le diverse città, insomma nel passato si è assistito al continuo mutare della distrettualizzazione dello Stato e lo sappiamo, la storia non si ferma.

Tuttavia affinché, proprio in questi territori non si ricaschi in una "sindrome pontificia", sembra necessario delineare, accanto ad una concreta proposta di riforma, una prospettiva politico-istituzionale, che coinvolga i cittadini che devono essere protagonisti attivi poiché una vera riforma non può limitarsi agli atti del Parlamento e non può eludere, per quanto attiene alla situazione umbra, problemi aperti che non sopportano soluzioni improvvisate o parziali.

La ridefinizione di tutto l'assetto sub-regionale potrebbe costituire l'occasione storica di una operazione, per la prima volta non centralistica, che costruisce dal basso, cioè dalla estrema varietà e diversità del territorio e delle sue popolazioni, una più salda unità umbra, nel riconoscimento e nella valorizzazione delle diffuse autonomie locali: una ipotesi di reale partecipazione che combina democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

