

MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Torino, 16 dicembre 2016

(S)radicamenti

a cura di
Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia,
Ugo Rossi e Alessia Toldo



(S)radicamenti è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-3-9

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Alba Angelucci, Nico Bazzoli, Raffaella Coletti, Egidio Dansero, Francesco Dini, Paolo Giaccaria, Viviana Langher, Mirella Loda, Maria Giuseppina Lucia, Maria Cristina Martinengo, Giacomo Pettenati, Anna Maria Pioletti, Matteo Puttilli, Francesco Quatraro, Chiara Rabbiosi, Luca Simone Rizzo, Ugo Rossi, Francesca Silvia Rota, Alessia Toldo, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è tratta da www.shutterstock.com

© 2017 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

SERGIO ZILLI

IL RIORDINO AMMINISTRATIVO DOPO LA LEGGE 56 E LA SUA DECLINAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE. IL CASO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

1. A partire dal 2011, è stata riaperta in Italia la discussione sul riordino amministrativo, incentrata su una politica di riduzione dei momenti amministrativi che, partendo da un'ipotesi di abolizione delle Province, ha progressivamente interessato l'intera organizzazione territoriale, avviando le Città metropolitane, introducendo le Aree Vaste, incentivando l'Unione e la fusione di Comuni, fino a ipotizzare una ristrutturazione dell'intera struttura delle Regioni (Gambi, Merloni, 1985; Ferlaino, Molinari, 2009; Castelnovi, 2013; Società, 2013; Dini, Zilli, 2015). L'evoluzione del processo ha prodotto una norma nazionale, la Legge 56 del 2014, dalla quale è derivata una legislazione regionale, in forza del fatto che ciascun ente ha dovuto emanare – con modi e tempi differenziati – propri dispositivi. Le Regioni a statuto speciale, in forza della loro autonomia, hanno risposto in maniera ulteriormente diversificata, recuperando usi pregressi o individuando soluzioni particolari. Tra tutte, il Friuli Venezia Giulia è stata la prima a votare una propria legge, già nel 2014, con la quale ha stabilito un percorso di superamento delle Province, che si concluderà soltanto nel 2018, e una rete di Aree Vaste, basata sugli ambiti socio sanitari esistenti.

2. Il Friuli Venezia Giulia è la più recente delle regioni italiane, in quanto comprende la provincia di Trieste soltanto dal suo “ritorno” all'Italia ed è l'ultima tra quelle a statuto speciale, essendo stato il suo Consiglio regionale eletto per la prima volta nel 1964 (Agnelli, Bartole, 1976; Degrassi, 2002). Ha una popolazione di 1,2 milioni di abitanti, di cui oltre un terzo compreso nei sei centri che hanno più di ventimila residenti, e quattro province presenti nell'ordinamento repubblicano rispettivamente dal 1948, Udine e Gorizia, dal 1954, Trieste e dal 1968, Pordenone, nata come scissione da quella di Udine (1). Le quattro entità, pur dividendosi equamente per appartenenza alle due parti che compongono il nome della Regione stessa, indicatore di due realtà non omologhe, sono molto differenti per estensione, dimensione demografica, condizione economica e percorso storico (Zilli, 2015). I Comuni sono 216, di cui 128 con meno di tremila abitanti, e quasi metà del territorio regionale rientra nell'area montana, al cui interno risiede un abitante su venti.

TAB. I – RIPARTIZIONE DI ABITANTI, SUPERFICIE E COMUNI (PERCENTUALE SUL TOTALE REGIONALE), DATI 2016

	<i>Udine</i>	<i>Gorizia</i>	<i>Trieste</i>	<i>Pordenone</i>
Popolazione	46	11	16	26
Superficie	62	6	3	29
Comuni	62	11	3	23
<i>Densità</i>	<i>111</i>	<i>300</i>	<i>1.082</i>	<i>136</i>

I confini interni delle Province, nati e consolidati nella parte orientale per effetto della guerra fredda e per la presenza del *limes* con la Jugoslavia, ovvero della cortina di ferro, iniziano a mostrare

(1) Nel 2004 si è svolto un referendum per l'istituzione di una quinta Provincia, quella dell'Alto Friuli, che avrebbe dovuto raccogliere i Comuni della parte montana della provincia di Udine. Il referendum è fallito in forza del voto contrario delle comunità dell'area pedemontana, le quali non volevano essere separate dalla parte non alpina.



evidenti segni di crisi a seguito (prima) della distensione internazionale e (poi) della caduta del muro di Berlino. Ciò ha permesso l'ingresso della Regione nei processi economici del Nordest, ma tale processo ha rovesciato gli equilibri territoriali interni dando maggior peso (economico, politico, sociale) alla componente friulana, fino a allora considerata arretrata e maggiormente periferica rispetto alla parte prossima a Trieste (Zilli, 2013a). Mentre scemava il primato di quest'ultima, che ha segnato la storia del territorio a partire dalla fine della prima guerra mondiale, nella parte friulana si assisteva allo svecchiamento delle strutture produttive e all'arrivo di ingenti capitali a seguito della ricostruzione dopo i terremoti del 1976. La combinazione dei due fenomeni ha prodotto una diffusa crescita economica e sociale, sufficiente prima a annullare l'emigrazione, endemica dal primo dopoguerra, poi a mantenere la disoccupazione a livelli minimi e infine a far diventare l'area polo di immigrazione, anche dall'estero. Tale fenomeno non ha riguardato soltanto gli spazi più occidentali, quelli del Pordenonese a contatto con il Veneto e già coinvolti dalle innovazioni produttive degli anni Sessanta (in forza delle quali era stata concessa già nel 1968 l'autonomia provinciale), ma ha interessato l'intero Friuli (montagna esclusa) ovvero la parte che già apparteneva all'Italia prima del 1915 e che già nella prima fase dell'Unità aveva mostrato una forte propensione alla crescita, azzerata dai disastri della guerra e non più recuperata (Mattioni, Tellia, 2008; Grandinetti, 2016).

Questa nuova condizione non ha favorito una maggiore integrazione delle (due) parti della Regione, ma soltanto ha spinto verso un'inversione del primato, con la forte avanzata di un'area (quella friulana) la cui popolazione era stata fino a allora fortemente convinta di vivere in una condizione di inferiorità gerarchica rispetto alla parte giuliana e, in particolare, a Trieste, unica vera città presente. Non è un caso che le due condizioni poste dai friulani per la gestione del post terremoto siano state la gestione interna della ricostruzione e la nascita dell'università a Udine, vista come luogo di formazione della classe dirigente locale e soprattutto come volano culturale del territorio, in esplicita contrapposizione all'ateneo triestino.

3. L'organizzazione del territorio rientra tra le prerogative delle Regioni a statuto speciale. Nel caso di una legge nazionale, come la 56, l'adozione di provvedimenti coerenti con la stessa dipende da norme proprie che, su questi temi, derivano dai rispettivi Statuti regionali. Questi ultimi hanno valenza costituzionale e pertanto non è sufficiente l'approvazione locale delle modifiche, per le quali è necessaria una doppia votazione separata in ciascuna delle due Camere del Parlamento, come per ogni intervento sulla Carta fondamentale. La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia è stata la prima delle venti a dotarsi di una propria legge per il superamento delle Province (febbraio 2014) (2). Il dispositivo puntava all'abrogazione dei quattro enti esistenti e prevedeva che al compimento di ciascuna legislatura provinciale non si procedesse più a elezioni, ma fosse nominato un commissario per gestire il passaggio delle funzioni a Regione e Comuni. Ciò comportò che, nel corso del 2015, le tre Province meno popolate (Trieste, Gorizia e Pordenone) venissero sciolte mentre per il superamento di quella udinese, il cui Consiglio era stato eletto 2013, occorresse attendere fino al 2018.

Successivo di pochi mesi fu l'avvio della procedura per la costruzione di una rete di enti di Area Vasta che, sostituendosi alle Province, rappresentasse l'anello di congiunzione fra Regione e Comuni. Tale intervento costituì la necessaria conseguenza all'abolizione dell'ente provinciale, ulteriormente giustificato da parte regionale con l'esigenza di creare un'organizzazione dei servizi erogati ai cittadini più efficiente di quella precedente, ritenuta difficilmente sostenibile sotto l'aspetto finanziario, in particolare da enti locali di ridotte dimensioni. Nell'occasione non fu attribuita adeguata importanza al fatto che l'azione avvenisse all'interno di una situazione fortemente sbilanciata sotto i diversi punti di

(2) La legge è stata votata in Consiglio regionale dalla sola maggioranza. Tale scelta deriva fondamentalmente dal fatto che il Presidente della Giunta regionale era anche la vicesegretaria nazionale del Partito di maggioranza relativa, al cui interno era stata riavviata la discussione sul riordino.

vista (storico, demografico, politico, territoriale, economico, sociale) né fu preso in considerazione il rischio di interferenza sul lento e difficile processo di convivenza fra le parti della Regione (Zilli, 2014).

4. La proposta di riorganizzazione territoriale, dopo alcuni rapidi confronti con alcuni operatori e studiosi della realtà regionale, fu annunciata nel giugno 2014. Elaborata sulla base di linee guida individuate all'interno dell'assessorato regionale alle autonomie locali, senza alcun confronto ufficiale né con le realtà amministrative e associative presenti, né con le forze politiche e sociali, né con i diversi *stakeholders* pubblici e privati, essa prevedeva l'istituzione di diciotto "Ambiti Sovracomunali Ottimali" (ASO), con popolazione media di 50.000 abitanti (con deroghe per l'area montana e per quella abitata dalle minoranze linguistiche), coincidenti con i distretti sanitari e, in parte, con gli ambiti di pianificazione territoriale. Lo scopo finale era quello di costruire una rete molto meno fitta di enti locali, in cui i servizi fossero gestiti da un numero ridotto di entità, auspicabilmente coincidenti con nuovi macro-comuni nati da fusioni fra i presenti, spinti a tale scelta da nuove politiche impositive regionali. Il modello di riferimento era puramente contabile e l'obiettivo era il raggiungimento di un livello demografico, quindi finanziario, adeguato al funzionamento dei servizi pubblici condivisi. La matrice per l'individuazione della nuova serie delle Aree Vaste fu individuata nell'organizzazione dei servizi sanitari regionali, la cui spesa equivale ai due terzi del bilancio regionale, distinti in ambiti socio sanitari, a loro volta costruiti attorno alle realtà ospedaliere presenti. Una simile opzione non prendeva in considerazione né le vicende pregresse, che avevano creato (o impedito) relazioni territoriali, né la situazione contingente (come, ad esempio, il pendolarismo per lavoro e studio) e proponeva una riorganizzazione calata dall'alto (Zilli 2013b; Dini, Zilli, 2015, pp. 30-34 e 53-72). La ripartizione dei Comuni tra gli ASO si sviluppava all'interno dei pregressi limiti provinciali, nonostante una delle quattro province fosse nata proprio a seguito del riconoscimento dell'evoluzione dell'assetto territoriale e socio economico. L'intervento di riordino, quindi, si delineava come un'azione centralistica in un panorama particolarmente attento alle prerogative locali e localistiche, al cui interno erano presenti e diffuse istanze da un lato autonomistiche e dall'altro portatrici di una contrapposizione centro-periferia, con il primo individuato in Trieste, capoluogo regionale (Fabbro, 2016).

Nel passaggio dalla prima proposta dell'assessore alla delibera della Giunta regionale (luglio 2014), si registra una prima modifica di denominazione dei nuovi diciassette enti, divenuti ATO, con la significativa sostituzione dell'aggettivo "sovracomunale" con "territoriale". Accanto all'annuncio dell'avvio di un percorso "partecipato", sono individuati i compiti degli Ambiti, cui vengono attribuite tutte le prerogative proprie delle amministrazioni comunali (3). Il consenso politico nei confronti della proposta si limita alla sola maggioranza in Consiglio regionale, e suscita la contrarietà delle forze politiche di minoranza, ampiamente presenti in Regione in forza di un risultato elettorale che aveva separato i due poli contendenti per meno di duemila voti. La questione fornì da subito spunto per alimentare la contrapposizione fra le due parti della Regione, con la rivendicazione di un'autonomia del Friuli, anche sul modello delle province autonome di Trento e Bolzano, ma anche con la ripresentazione di istanze autonomistiche giuliane, nel nome della rinascita del Territorio Libero Triestino, di postbellica memoria (Verrocchio, 2004). Di pochi mesi successivo è l'ulteriore passaggio nominale da ATO a "Unioni Territoriali Intercomunali" (UTI), con la possibilità per i Comuni di chiedere l'inserimento in un'aggregazione diversa rispetto a quella prevista dalla Regione. Nel giro di un mese (novembre 2014) furono svolte le audizioni dei Sindaci e fu approvata la legge, con la modifica delle soglie demografiche minime obbligatorie (40mila abitanti, e 30mila per le aree montane) e la previsione di incentivi economici per la fusione di Comuni, assurta a uno dei principali obiettivi politici della norma dopo l'abolizione delle quattro Province.

(3) I compiti spettanti agli ATO sono: organizzazione generale, finanza, contabilità, controllo, servizi pubblici di interesse generale, catasto, programmazione territoriale di Area Vasta, protezione civile, rifiuti, servizi sociali, polizia locale, statistica e attività produttive.

La tappa successiva consistette nella chiamata di tutti i Consigli comunali ad approvare l'adesione alle UTI mediante modifica dei propri Statuti, ma questo si rivelò meno semplice del previsto in quanto circa un terzo delle Assemblee non votò, imponendo la nomina di commissari *ad acta* da parte dell'amministrazione regionale. Contro ciò fu presentato un ricorso, sottoscritto da 57 Sindaci, al Tribunale Amministrativo Regionale contro sia la perimetrazione individuata per le UTI sia al potenziale esproprio della potestà degli organismi eletti nei singoli Comuni.

Da questo momento la discussione sul riordino territoriale in Friuli Venezia Giulia ha perso qualsiasi riferimento alla funzionalità dello stesso, ma si declina in termini di contrapposizione politica e culturale. Infatti l'ampio dibattito che si sviluppa in Regione sul tema ragiona sulle relazioni territoriali in termini rivendicativi e produce in particolare due conseguenze, tra loro distinte ma indicative del clima. Da un lato un senatore triestino, nel corso del dibattito sulla modifica dello Statuto del FVG, propone e fa approvare in Commissione Affari Costituzionali un emendamento che prevede la possibilità di attribuire a Trieste lo status di città metropolitana. Una simile ipotesi, già in precedenza contenuta in una norma regionale, era stata esplicitamente rifiutata da tutte le forze politiche regionali, anche con un voto in Consiglio regionale, in occasione del dibattito sul riordino in forza delle sue conseguenze sulla Regione e in particolare per il suo potere dirompente nella contrapposizione fra Friuli e Venezia Giulia (Danielis, 2016). Dall'altro, su spinta di 57 amministrazioni locali, nasce la "Comunità linguistica friulana", cui possono aderire 172 dei 216 Comuni della Regione, al fine di preservare l'identità friulana, ai sensi della stessa legge di riforma degli enti locali. Fin da subito la Comunità è vista come lo strumento per costruire una realtà politica omogenea distinta dalla Venezia Giulia e la base per una sorta di un nuovo ente amministrativo autonomo (4).

Nel frattempo la questione delle UTI prosegue seguendo un percorso non lineare in vista della scadenza prevista per l'istituzione formale delle stesse. Venticinque Comuni (più di un decimo del totale regionale) esprimono la volontà di passare ad altra Unione rispetto a quella assegnata dalla legge; l'Area Vasta della montagna viene scissa in due parti e il totale delle Aree Vaste passa da 17 a 18; alcune amministrazioni comunali ricorrono al TAR (vincendo) contro il divieto di scegliere a quale UTI aderire; vengono raccolte firme per un referendum regionale per l'abolizione della norma e l'istituzione di due province autonome (Trieste e Friuli), in breve tempo non ammesso dal Consiglio regionale.

A aprile 2016 sono istituite per legge le 18 Unioni Territoriali Intercomunali, ma vi aderiscono soltanto 144 dei 216 Comuni; in alcuni casi le Unioni sono costituite con la sola metà delle amministrazioni comprese e in un caso gli unici tre comuni aderenti non sono tra loro contigui (5). La mancata adesione deriva da una sentenza del TAR che ha bocciato il ricorso delle 57 amministrazioni comunali che contestavano il diritto della Regione di imporre un'organizzazione del territorio, ma al contempo ha riconosciuto il diritto di scegliere se aderire o meno alle Aree Vaste. I mesi successivi vedono dispiegarsi sul territorio regionale gli effetti della contrapposizione. Il primo della serie è rappresentato dalla bocciatura di tutti i referendum indetti per la nascita di nuovi Comuni per fusione (6). Il secondo è costituito dal tracollo, nel corso delle elezioni amministrative locali, del Partito che amministra la Regione a vantaggio delle forze che si oppongono alla riforma degli enti locali e che hanno fatto del contrasto alla stessa (assieme alla contestazione della riforma sanitaria) uno dei principali temi di confronto politico. A partire da questa fase cinque delle sei città con più di 20mila abitanti e una gran parte della popolazione regionale sono amministrate da forze politiche che hanno come esplicito obiettivo l'abolizione della norma sul riordino territoriale votata dalla regione Friuli Venezia Giulia. È indi-

(4) LR 2/2014, art. 22, comma 4. A inizio 2016 le amministrazioni aderenti sono 105.

(5) UTI del Gemonese. I tre comuni sono Artegna, Venzone, Trasaghis.

(6) I referendum riguardano i comuni di Azzano Decimo e Pravisdomini; Codroipo e Camino al Tagliamento; Tramonti di Sopra e Tramonti di Sotto; Monfalcone, Ronchi dei Legionari e Staranzano; Gemona e Montenars; Manzano e San Giovanni al Natisone.

cativo il fatto che a novembre 2016 i Comuni non aderenti alle UTI fossero ancora sessanta nonostante la Giunta regionale avesse deciso di ridurre al minimo le forme di penalizzazione finanziaria previste.

5. A quasi tre anni dall'avvio della riforma regionale, è difficile affermare che la strada scelta per il riordino territoriale del Friuli Venezia Giulia sia ben definita e condivisa. L'abolizione delle Province da parte della Regione, che anticipando la norma nazionale ha prodotto un isolamento rispetto al resto del Paese, dove l'istituto provinciale è stato mantenuto dall'esito del referendum del 4 dicembre, ha avuto finora come principale effetto pratico l'incremento di un sesto del numero del personale dipendente dall'amministrazione regionale in ragione del trasferimento dagli enti aboliti. La ripartizione delle 18 Unioni non è stata utilizzata nella discussione della riforma sanitaria regionale e l'elaborazione del nuovo Piano Paesistico Regionale, strumento in discussione che dovrebbe costituire la base per la gestione futura del territorio, ha deliberatamente evitato di adoperarla preferendo da un lato il recupero delle classiche distinzioni del paesaggio dei Marinelli e dall'altro suggerendo una nuova ripartizione in oltre trenta unità paesaggistiche. In diversi casi gli enti sovracomunali – come parchi, ambiti di tutela, consorzi culturali, sistemi bibliotecari – hanno visto i propri aderenti compresi in UTI diverse e quindi in grandi difficoltà gestionali. Persino la partecipazione ai bandi regionali o internazionali che vedono coinvolta la Regione è stata ostacolata per i singoli Comuni in quanto le Unioni Territoriali, costituendo “forme obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali”, sono state considerate le uniche istituzioni locali autorizzate a presentare domanda.

Al contempo le scelte adottate hanno avuto ripercussioni che vanno al di là delle intenzioni originarie del legislatore regionale. Il mancato coinvolgimento degli attori locali, la relativa fretta di arrivare all'applicazione della riforma e la mancata chiarezza di fondo sul rapporto tra amministrazioni locali e regionale hanno prodotto una polarizzazione politica al cui interno c'è una richiesta ampia (forse maggioritaria) di revisione, se non azzeramento, della normativa. In questo passaggio viene escluso il ragionamento sull'utilità (o meglio necessità) di un diverso modo di amministrare il territorio, ma si procede in termini binari, divisi fra favorevoli o contrari non alla norma, ma alla linea politica. I temi classici di tutela del locale, a partire dalle esigenze di mantenimento e valorizzazione delle identità specifiche (il “campanile”), non sono centrali nel dibattito e non hanno rappresentato elemento determinante neanche nei referendum sulle fusioni (fallite) dei Comuni. Le uniche esperienze positive al riguardo si sono sviluppate partendo dal basso, attraverso un'opera di progressivo coinvolgimento della popolazione che ha avuto il suo completamento nella nascita di nuove entità comunali, al di fuori del processo previsto dalla normativa, interessando però una porzione minima della popolazione regionale (7). Il piano di finanziamenti previsto a sostegno delle successive iniziative di fusione, relative ancora a una porzione minima di abitanti, risulta indebolito di fronte allo sviluppo delle UTI, in quanto non appaiono chiari i motivi per cui dei Comuni dovrebbero unirsi per migliorare il proprio funzionamento nel momento in cui lo stesso viene delegato a un ente sovracomunale superiore. Al contempo è mancata la chiarezza sulla nuova gerarchia territoriale successiva all'abolizione delle Province: in una regione dalle dimensioni ridotte, l'istituzione di una rete di Aree Vaste come quella attuata ha di fatto indebolito la dialettica fra le varie istituzioni, poiché le norme puntano a creare una forte autonomia amministrativa locale, ma del tutto dipendente dall'ente regionale sotto l'aspetto finanziario. L'uso della sola leva monetaria, al di là della testimonianza dell'abdicazione della politica come azione di coinvolgimento, confronto e convincimento, appare al contempo insufficiente per attuare proprie politiche ed eccessivo per ottenere un consenso diffuso. Inoltre un simile approccio fa dipendere il mantenimento delle condizioni date dalla conservazione dello *status* di autonomia per le Regioni a statuto speciale che, non a caso, rappresenta uno degli argomenti al centro del dibattito sull'organizzazione territoriale dell'Italia.

(7) I Comuni nati per fusione sono Rivignano Teor, Valvasone Arzene e Campolongo Tapogliano. I loro abitanti assieme costituiscono la centesima parte della popolazione regionale.

6. Trovando un fertile substrato nella difficoltà di applicazione, l'opposizione alla norma è facilmente diventata un elemento strumentale alla lotta politica. Tuttavia l'effetto principale del dibattito sul riordino è consistito nel riacutizzarsi della contrapposizione fra le due parti identificabili nel doppio nome della Regione. Anche se le dimensioni ridotte della stessa dovrebbero (sensatamente) sconsigliare ipotesi divisorie, il vuoto di rappresentanza costituito dal venir meno dell'istituto provinciale – in assenza di un qualche sostituto – spinge per l'individuazione di forme di rappresentanza sovralocale che recuperino momenti di identità (soprattutto) culturale e linguistica. Le istanze di autonomia friulana, presenti in età repubblicana fin dal dibattito sulla Costituente, come già visto sono di fatto alimentate dalla normativa. Al contempo, lo stato di crisi dell'economia triestina spinge verso rivendicazioni separatistiche nel nome di un qualche bel tempo andato, ricordo dell'amministrazione anglo-americana successiva alla seconda guerra mondiale. Di fatto, dopo oltre cinquant'anni di esistenza come ente autonomo, il Friuli Venezia Giulia si presenta diviso come non mai. L'occasione rappresentata dal riordino amministrativo avrebbe potuto dare l'opportunità per un ragionamento sul senso dell'autonomia della Regione, per una riflessione sul futuro delle parti che la compongono, per l'elaborazione di un progetto che governasse le differenze interne. Questi elementi, forse impliciti nella (riservata) elaborazione della normativa, non sono finora emersi nell'applicazione della stessa. Appare evidente che il tempo trascorso sia troppo breve perché l'architettura del “riordino del sistema Regione-autonomie locali” (8) si dispieghi nel suo complesso. Tuttavia, anche nell'ipotesi che l'obiettivo rappresenti il migliore dei riordini possibili, le conseguenze della sua applicazione appaiono contrastanti rispetto alle volontà espresse, avendo prodotto un'iperterritorializzazione, e deleterie rispetto alla coesione interna, avendo stimolato le spinte alla divisione fra le parti che costituiscono, dal 1948, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

BIBLIOGRAFIA

- AGNELLI A., BARTOLE S. (a cura di), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino, 1976.
- CASTELNOVI M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- DANIELIS R. (a cura di), *La città metropolitana: sfide, rischi, opportunità*, Trieste, EUT, 2016.
- DEGRASSI M., “L'ultima delle regioni a statuto speciale”, in *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia*, vol. I, Torino, Einaudi, 2002, pp. 759-805.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- FABBRO S., *Territorio, capitale da rigenerare. Una riflessione e rilancio del modello Friuli*, Pasian di Prato (UD), L'orto della cultura, 2016.
- FERLAINO F., MOLINARI P., *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- GAMBI L., MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GRANDINETTI R., “Una lettura della storia recente dell'economia friulana: dall'industrializzazione senza fratture alla globalizzazione”, in ID. (a cura di), *Il Friuli. Storia e società, VI: 1964-2010. I processi di sviluppo economico e le trasformazioni sociali*, Udine, IFSML, 2016, pp. 7-72.
- MATTIONI F., TELLIA B., *I numeri del Friuli Venezia Giulia. Economia, società, innovazione nel periodo 1997-2007*, Udine, Forum, 2008.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- VERROCCHIO A. (a cura di), *Trieste fra ricostruzione e ritorno all'Italia (1945-1954)*, Trieste, IRSMFVG, 2004.
- ZILLI S., “Il confine del Novecento. Ascesa e declino della frontiera orientale italiana tra prima guerra mondiale e allargamento dell'Unione Europea”, in SELVA O., UMEK D. (a cura di), *Confini nel tempo. Un viaggio nella storia dell'Alto Adriatico attraverso le carte geografiche (secc. XVI-XXI)*, Trieste, EUT, 2013a, pp. 30-43.
- ID., “Regioni, province, città metropolitane (e tribunali e prefetture e aziende sanitarie...) Sui limiti della discussione sul riordino, non soltanto amministrativo, del territorio italiano”, in CASTELNOVI (2013), 2013b, pp. 103-112.

(8) Dal titolo della Legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26: “Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative”.

- ID., “Tracce di una geografia del Friuli Venezia Giulia letta attraverso l’evoluzione dell’organizzazione amministrativa del territorio”, in FORNASIN A., POVOLO C. (a cura di), *Per Furio. Studi in onore di Furio Bianco*, Udine, Forum, 2014, pp. 329-336.
- ID., “Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)”, in CAPINERI C., CELATA F., DE VINCENZO D., DINI F., LAZZERONI M., RANDELLI F. (a cura di), *Oltre la Globalizzazione. Conflitti/Conflicts*, Giornata di studio della Società di Studi Geografici Firenze, 9 dicembre 2014, Firenze, Società di Studi Geografici, 2015, pp. 87-92.

Università di Trieste; zillis@units.it

RIASSUNTO: Dopo la Legge 56/2014 le Regioni hanno elaborato proprie norme per la ridefinizione dell’assetto amministrativo. Quelle a Statuto speciale hanno provveduto con scelte diverse, in forza della loro autonomia. Tra i venti enti, il Friuli Venezia Giulia è stata la prima a votare, già nel 2014 una legge che ha abolito le province esistenti e ha creato una rete di Aree Vaste, disomogenee sotto gli aspetti demografici, territoriali, culturali. Il percorso di individuazione di queste, il coinvolgimento della popolazione, l’applicazione della norma hanno prodotto pesanti conseguenze nella Regione. Il confronto si è allontanato dai temi di un riordino territoriale funzionale all’evoluzione della società per concentrarsi su un’inedita contrapposizione fra le due parti che costituiscono la Regione.

SUMMARY: Italian regions had to prepare own laws on administrative redefinition after the National Parliament approved law n. 56/2014 and those with Special Status had the opportunity to make different choices. Friuli Venezia Giulia was the first to vote in 2014 a law that abolished the previous Provinces and created a net of new local administrations (*Aree Vaste*). The way the net was applied produced a great debate among the political parties and the population. After a couple of years, the focus of the discussion isn’t any more on the new territorial reorganisation but on the way to divide the Region in two parts.

Parole chiave: territorio, regioni a statuto speciale, riordino amministrativo
Keywords: territory, the special regions, administrative reorganization

INDICE

LIDIA SCARPELLI, <i>Presentazione</i>	pag.	5
EGIDIO DANSERO, MARIA GIUSEPPINA LUCIA, UGO ROSSI, ALESSIA TOLDO, <i>Introduzione – Dopo la grande crisi: l'Italia e l'economia globale tra radicamento e sradicamento socio-territoriale</i>	»	9

Sezione 1 – Neo-centralismo e territorio fra Aree Vaste, Città metropolitane e Legge 56

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI, <i>Introduzione</i>	»	15
FIRENZO FERLAINO, FRANCESCA SILVIA ROTA, <i>Oltre la crisi: il ruolo delle città metropolitane</i>	»	17
ALBERTO CERIANI, FEDERICA SIGNORETTI, <i>Confini a prova di riordino. Evidenze dalla Lombardia</i>	»	27
SERGIO ZILLI, <i>Il riordino amministrativo dopo la Legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia</i>	»	35
MARINA FUSCHI, FABRIZIO FERRARI, <i>L'Abruzzo “oltre” la proposta di riordino istituzionale. Le ragioni del territorio</i>	»	43
CONCETTINA PASCETTA, <i>Amministrazione e territorio in Molise: recenti sviluppi di un rapporto in evoluzione</i>	»	53
LUDOVICA LELLA, <i>La Città Metropolitana di Torino: la dimensione territoriale della competitività. il caso di della zona omogenea di Pinerolo</i>	»	61
STEFANO DE RUBERTIS, MARILENA LABIANCA, <i>Continuità, discontinuità e limiti delle forme di cooperazione intercomunale in Puglia</i>	»	69
ALESSANDRA GHISALBERTI, <i>Verso nuovi sistemi urbani in rete: il riordino territoriale e le aree vaste in Italia</i>	»	79
ANDREA GIANSAANTI, <i>Aree vaste: definitivo sradicamento oppure occasione per la ricerca di una nuova identità territoriale?</i>	»	87
ELISA TIZZONI, <i>I territori turistici e la Legge 56: questioni aperte e primi bilanci</i>	»	93
FRANCESCO DINI, PATRIZIA ROMEI, <i>Cuius lex (56) eius limes: la Città Metropolitana di Firenze</i>	»	101

Sezione 2 – (S)radicamenti urbani: mutamento, identità e partecipazione nella città globale

ALBA ANGELUCCI, NICO BAZZOLI, <i>Introduzione</i>	»	113
VALERIA FERRARETTO, SILVIA FERRARI, VERBENA GIAMBASTIANI, <i>Luogo, eterotopia, non-luogo. una breve storia intellettuale dello spazio del Novecento</i>	»	117

ANTONELLO SCIALDONE, Fabbisogni di assistenza delle popolazioni di origine straniera ed accesso ai servizi	pag. 123
VALERIA RAIMONDI, Oltre il campo: strategie dei rifugiati per un'accoglienza autogestita. il caso di Atene	» 131
SERGIO POLLUTRI, SILVIA SERACINI, BARBARA VALLESI, Le città "invisibili"? La concentrazione delle popolazioni straniere attraverso i dati dell'ultimo censimento: analisi sub-comunali e per nazionalità nei territori marchigiani	» 137
GIUSEPPE REINA, Segregazione residenziale negli Stati Uniti: il fenomeno del <i>passing</i>	» 145
GIANNI PETINO, LUCA RUGGIERO, La realtà dei paradigmi locali dell'auto-organizzazione come forma di "resistenza" e la "questione culturale" in un'importante città del Mezzogiorno	» 153
MAURO SPOTORNO, Clusterizzazione, gentrificazione e turismo nella città di Marrakech	» 161
LUGI SCROFANI, MASSIMO LEONE, Il commercio e le botteghe storiche tra mutamento dell'identità e tentativi di sradicamento nelle città contemporanee. il caso di Catania	» 169
MARIA ANTONIETTA CLERICI, Paesaggi urbani del commercio in trasformazione: quale ruolo per i negozi storici?	» 177
LYDIA POSTIGLIONE, Le "necessità condivise": molteplicità decisionali	» 183
BERNARDO CARDINALE, ROSY SCARLATA, Eventi sismici, (ri)costruzioni e (s)radicamenti: un'analisi della dinamica migratoria del "cratere" aquilano	» 193

Sezione 3 – Politiche per gli spazi marginali delle città

RAFFAELLA COLETTI, CHIARA RABBIOSI, <i>Introduzione</i>	» 205
CAROLINA MUDAN MARELLI, Politiche prioritarie, attori locali e processi di mercificazione dello stigma territoriale	» 209
RAFFAELLA COLETTI, FILIPPO CELATA, Politiche pubbliche e orti condivisi a Roma: tra promozione e controllo	» 217
CARLO SALONE, SARA BONINI BARALDI, GIAN GAVINO PAZZOLA, Dinamiche socio-spaziali nella produzione culturale urbana. Uno studio su Barriera di Milano, Torino	» 225
ELENA COLLI, Coltivare Milano: un focus sugli strumenti dell'azione pubblica per la valorizzazione del verde urbano	» 233
FAUSTO MARINCIONI, CRISTINA CASAREALE, FULVIO TOSERONI, Quarant'anni di terremoti nell'Italia centrale: influenze globali e problematiche locali alla base delle azioni di (s)radicamento territoriale	» 243

Sezione 4 – Il ruolo ambivalente dei mega eventi: tra ricadute turistiche ed eredità

ANNA MARIA PIOLETTI, <i>Introduzione</i>	» 251
MARCO BROGNA, VALERIA COCCO, I grandi eventi come sfida per la riqualificazione del territorio	» 255

DONATELLA CARBONI, I grandi eventi sportivi per un rilancio strategico in termini economici e dell'immagine di un luogo: il caso dell'America's Cup World Series a Napoli	pag. 261
GIAN LUIGI CORINTO, I <i>garden festival</i> tra identità locale, turismo e organizzazione urbana	» 269
ROSARIO DE IULIO, I mega eventi e lo sviluppo turistico delle città. il caso di Lisbona	» 277
ROSALINA GRUMO, L'evento "European Capital of Culture": identità, innovazione e impatti negli spazi urbani	» 287
CHITO GUALA, SONIA FERRARI, Eventi, turismo e territorio	» 295
ANTONIETTA IVONA, La diffusione della conoscenza dei luoghi attraverso gli eventi culturali locali	» 305
GUIDO LUCARNO, Mega eventi e riutilizzazione di aree dismesse: il caso di Expo 2015 a Milano	» 313
RACHELE PIRAS, Il futuro degli spazi urbani: il doppio gioco dei mega eventi come possibile riscrittura delle nostre città	» 321
DONATELLA PRIVITERA, Eventi urbani e spazio pubblico. il festival di <i>street art</i> tra territorialità e globalità	» 327
FRANCESCA RINELLA, Dal rito locale della "taranta" alla "pizzica globale"	» 335

Sezione 5 - Le radici del male. Quando il radicamento alimenta la violenza

FRANCESCA SILVIA ROTA, <i>Introduzione</i>	» 343
ERNESTO CALOGERO SFERRAZZA PAPA, Teicopolitica e ultramodernità. appunti per una filosofia del muro	» 345
DANIELE PARAGANO, Militarizzazione e violenza. Il radicamento nelle geografie del militarismo come possibile elemento della violenza	» 351
SABRINA SPAGNUOLO, SERENELLA STASI, Sulle spalle dei giganti, le teorie di Simone Weil per comprendere lo sradicamento contemporaneo. L'analisi dei conflitti delle periferie romane attraverso le narrazioni sui social network	» 357

Sezione 6 - La nuova industria della felicità? Promesse e contraddizioni della città neo-imprenditoriale

UGO ROSSI, <i>Introduzione</i>	» 367
SIMONETTA ARMONDI, Geografie delle produzioni a Milano. promesse e contraddizioni della direttrice nord	» 371
ARTURO DI BELLA, Favela hi-tech: urbanesimo smart e governo della povertà a Rio de Janeiro	» 377
ANNA PAOLA QUAGLIA, "Are you allowed not to enjoy?" imprenditori di se stessi e spazi di appartenenza: un caso etnografico di micro-fisica del potere	» 383

DIEGO DANILO VITELLO, Rappresentazioni economiche e trasformazioni urbanistiche a Torino: dalla transizione post-fordista alla <i>knowledge economy</i>	pag. 389
ORNELLA ZAZA, La “smart city”, dall’immaginario urbano alle logiche di mercato del digitale	» 397

Sezione 7 – Geografie del cibo: tra sradicamenti, deterritorializzazione e strategie di resistenza

ALESSIA TOLDO, GIACOMO PETTENATI, <i>Introduzione</i>	» 407
LORENZO CORSINI, FILIPPO RANDELLI, BENEDETTO ROCCHI, SABINA GIAMPAOLO, On-farm and regional factors affecting the participation of farmers to alternative food networks	» 411
NUNZIA BORRELLI, FRANCESCA BRUNETTI, LUCA DACONTO, RAFFAELLA SALA, Food system e processi di <i>re-embedding</i> . un’analisi spaziale degli <i>alternative food networks</i> nella città metropolitana di Milano	» 419
SIMON MAURANO, Tra <i>alternative food networks</i> e politiche urbane del cibo a partire dal caso di Bergamo. Spunti di riflessione dall’esperienza sul campo	» 427
MONICA BERNARDI, DAVIDE DIAMANTINI, Pratiche e politiche legate al cibo. Milano e il <i>food sharing</i>	» 435
LAURA ANGELA CERIOTTI, <i>Food strategy</i> e multifunzionalità nella filiera corta. Il caso del consumo di riso nei giovani e le sue potenzialità di creare <i>community</i>	» 443
LUCA BATTISTI, FEDERICA LARCHER, MARCO DEVECCHI, L’orto come strumento di educazione ambientale e inclusione sociale. esperienze multidisciplinari nella città di Torino	» 453
VALENTINA CATTIVELLI, Milano: la città degli orti	» 461
GIOVANNA GALEOTA LANZA, Food between cultural identity and deterritorialization of products. What remains of the Mediterranean in the Mediterranean diet?	» 471
ANNUNZIATA VITA, Il cibo tra logiche di mercato e sostenibilità della produzione	» 483
MATTEO COLLEONI, GIULIA CORTI, ANNA PETTINAROLI, GRETA SCOLARI, Definizione di un metodo per l’analisi del sistema-cibo	» 489
VALERIO BINI, (S)radicare il cibo in Africa: il caso del Dipartimento dell’Atacora (Benin)	» 495
ANNA MARIA COLAVITTI, FRANCESCO PES, Lo “sradicamento” del rapporto risorsa-territorio in un caso studio regionale (Sardegna)	» 503

Sezione 8 – Autenticità e radicamento nel turismo esperienziale

MARIA CRISTINA MARTINENGO, PAOLO GIACCARIA, <i>Introduzione</i>	» 513
MONICA GILLI, Teorie sull’autenticità: dall’inautenticità ai processi di autenticazione	» 515
CHIARA RABBIOSI, Turismo esperienziale e narrazione selettiva dei luoghi: il ruolo delle comunità residenti	» 521
ANTONINO LONGO, LINDA CICIRELLO, Autenticità e radicamento del turismo esperienziale per ritrovare la genesi del viaggio	» 529

CARLA FERRARIO, Gli itinerari culturali nel Mediterraneo. Le grandi vie del passato quale forma di turismo d'esperienza	pag. 535
PAOLO GERBALDO, L'inautentico che diventa un'esperienza autentica. Percorsi del turismo e dell'ospitalità dal <i>Grand Tour</i> al viaggio in Oriente	» 543
MICHELA LAZZERONI, Rievocazioni storiche e sviluppo locale: tra dinamiche di radicamento e promozione del turismo	» 551
ANTONELLA RINELLA, MARIA SIMONE, Oltre il turismo della "seconda casa": luoghi, memoria, identità nel progetto pluriennale del club per l'UNESCO di Cassano delle Murge (Bari)	» 557
CRISTINA LO PRESTI, MATTEO PUTTILLI, Tra pratica culturale e risorsa turistica. <i>Lo street food</i> a Mandalay (Myanmar)	» 565

Sezione 9 – Mobilità transnazionale dei flussi finanziari e territorialità: un'auspicabile sinergia per lo sviluppo

MARIA GIUSEPPINA LUCIA, <i>Introduzione</i>	» 577
FEDERICO SERGIANI, UMBERTO TRIULZI, La geofinanza tra dinamiche di mercato e strategie politiche	» 581
GIANFRANCO BATTISTI, La moltiplicazione degli operatori creditizi e l'emergere del sistema bancario ombra	» 589
TULLIO D'APONTE, Tramonta il "sogno" delle borse europee di sostituirsi alla City?	» 597
MARIA STELLA CHIARUTTINI, Banchieri centrali o locali? Brevi riflessioni sulla <i>vexata quaestio</i> della pluralità monetaria fra passato, presente e futuro	» 607
RAIMONDO COGOTTI, FRANCESCA FANTUZZI, Il mercato degli investimenti immobiliari	» 615
MARIA GIUSEPPINA LUCIA, Opportunità e sfide per lo sviluppo: gli investimenti dei fondi sovrani nel settore immobiliare	» 627
VIVIANA D'APONTE, I capsule hotel: un innovativo sistema di gestione finanziaria in ambiente aeroportuale	» 635
GIACOMO CAVUTA, SIMONA EPASTO, DANTE DI MATTEO, Mercato immobiliare e flussi di investimenti esteri. quali scenari di sviluppo in Europa dopo Brexit	» 643
MONICA MAGLIO, L'economia etica e la dinamica territoriale	» 651

Sezione 10 – Oltre lo spazio pubblico. Spazi, pratiche, attori

MIRELLA LODA, MATTEO PUTTILLI, <i>Introduzione</i>	» 659
RAFFAELLA AFFERNI, Dalla fabbrica fordista allo shopping mall. L'esempio di Arese shopping center	» 663
TERESA GRAZIANO, Attivismo digitale e diritto alla città sostenibile: pratiche di (ri)conquista dello spazio pubblico attraverso il Web	» 671
FABIO BERTONI, Spazi segretamente pubblici: il parkour e le soglie nella città	» 677

MARGHERITA CISANI, Pratiche collettive di mobilità lenta, spazi pubblici e paesaggi del quotidiano	pag. 685
GIACOMO PETTENATI, GUIDO BOELLA, EGIDIO DANSERO, Adolescenti, reti virtuali e spazio pubblico a torino. Il progetto Teencarto	» 691
SARA SPANU, Esplorare lo spazio pubblico urbano: luoghi, metodi e pratiche sociali	» 701

Sezione 11 – Nuove ruralità e assetti agricoli: modalità, percorsi e pratiche

LUCA SIMONE RIZZO, <i>Introduzione</i>	» 709
VALENTINA EVANGELISTA, Tracce di (s)radicamento territoriale nel distretto vitivinicolo di Villamagna (Abruzzo)	» 711
MARIATERESA GATTULLO, Le dimore rurali tra sradicamento e “nuove radici”. Un percorso teorico e alcune evidenze empiriche	» 721
STEFANIA CERUTTI, Percorsi di (s)radicamento territoriale e sviluppo sostenibile: la coltivazione della canapa nella regione alpina	» 731
MARINA BERTONCIN, ANDREA PASE, DARIA QUATRIDA, STEFANO TURRINI, <i>Ultra-thin spaces</i> : acqua, agricoltura e investimenti stranieri in Sudan	» 739

Sezione 12 – Migrazione, capitale umano e innovazione

FRANCESCO QUATRARO, <i>Introduzione</i>	» 753
FRANCESCO DE PASCALE, CHRIS KALENGE NGUVULU, The geoethical emergency on personal and environmental security in post-conflict areas: the case study of the Democratic Republic of Congo	» 755
GIORGIA IOVINO, “Si salvi chi può”: mobilità studentesca e squilibri socio-territoriali nel processo di accumulazione del capitale umano in Italia	» 763
ANDREA SALUSTRI, Flussi migratori e processi di innovazione nella regione UE-MENA	» 775

Sezione 13 – Significati simbolici del territorio: implicazioni nei processi comunitari, di rigenerazione e riqualificazione

VIVIANA LANGHER, <i>Introduzione</i>	» 785
CHIARA FREGONESE, MATTEO ANTONINI, FEDERICA MELIS, DONATELLA GIRARDI, UMBERTO DI TOPPA, Identità e sviluppo locale. Il ruolo dei processi simbolici nella pianificazione del territorio: una ricerca-intervento in un comune sardo	» 789
ANDREA CAPUTO, ANNA MARIA GRIPPO, VIVIANA LANGHER, MICHELE MAZZOLINI, FRANCESCA SOLLAZZO, Il ruolo dei processi simbolici nella progettazione di servizi per la comunità: una ricerca-intervento in un’area periferica di Roma	» 795
ANTONIO CHIMIENTI, GIORGIA CIOCCETTI, SAMUELE COCCI, Pubblico e rigenerazione urbana. Tra partecipazione e cultura locale, verso la costruzione di un modello d’intervento	» 803

AGNESE GIACCHETTA, ANNACHIARA MARTELLO, VALENTINA NANNINI, ANNA RIGLIONI, FRANCESCO VICANOLO, La rigenerazione delle comunità in termini di sviluppo produttivo: un caso-studio sulla cultura locale nell'agro-romano antico	pag. 809
ROSANNA DI BARTOLOMEI, Per una stima del paesaggio del benessere a partire dall'indagine statistica multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"	» 817

Sezione 14 - Interventi liberi

ALESSIA TOLDO, <i>Introduzione</i>	» 825
DANIELE BITETTI, "Vieni a ballare all'Auchan, Auchan, Auchan". Il centro commerciale come emblema del non-luogo in Puglia	» 827
ANTONIO DI CHIRO, Dalle metropoli ai non luoghi. Forme dell'abitare nell'epoca dello sradicamento	» 837
MARISA MALVASI, Quando il turismo giunge ad una banalizzazione esasperata. Il caso di Consonno (frazione di Olginate, LC)	» 843
LUCA SCOLFARO, Quali Aree interne? Due metodi a confronto per una loro identificazione	» 861
MARCELLO TADINI, La logistica nel Novarese: un esempio di radicamento territoriale	» 867
CARMELO CELONA, Il ritorno al Cenobio. Riabitazione urbana sostenibile (RIUSO) del borgo abbandonato di Massa San Nicola (Messina). Una ri-antropizzazione consapevole di nuovi nuclei sociali per un nuovo stile di vita sostenibile	» 875
DANIELA LA FORESTA, Social and financial inclusion. The experience of microcredit in Italy	» 885