

Riordino territoriale e «inviluppo» locale. Ritaglio amministrativo e problemi di *governance* nel Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia è una delle cinque regioni autonome italiane ed è stata costituita unendo due aree che avevano percorsi storici differenti. La loro unione avviene con la fine della prima guerra mondiale e i problemi del territorio nascono in parte dalle soluzioni adottate da quel momento. Anche dopo la nascita della Repubblica e l'unione di Trieste all'Italia, la separazione fra Friuli e Venezia Giulia permane e le varie soluzioni di nuova geografia amministrativa, proposte nei decenni successivi, da un lato non hanno risolto i problemi per i quali erano state adottate e dall'altro non hanno contribuito alla coesione interna. L'introduzione della legge 56 del 2014 impone la riforma delle Province e la soluzione adottata nella Regione autonoma introduce nuovi elementi di frattura. Questa nuova situazione non viene condivisa con la popolazione locale e crea le condizioni per ulteriori contrapposizioni interne che nuocciono allo sviluppo della comunità regionale.

Abstract: *Territorial Rescaling and Local «Envelope». Administrative Cutout and Governance Problems in Friuli Venezia Giulia*

Friuli Venezia Giulia is one of the five Italian autonomous Regions and was formed by joining two parts that had different historical paths. Their union follows the end of the First World War and the problems of the territory are born partly from the adopted solutions after that moment. The separation between Friuli and Venezia Giulia remains even after the birth of the Republic and the restitution of Trieste to Italy. The various solutions of new administrative geography proposed in the following decades on one hand did not solve the problems for which they were adopted and on the other hand did not contribute to internal cohesion. The introduction of Law n. 56 in 2014 imposes the reform of the Provinces and the adopted solution in the autonomous Region introduces new elements of fracture. This new situation is not shared with the local population and creates the conditions for further internal conflicts that harm the development of the regional community.

Parole chiave: *Riordino territoriale, Friuli Venezia Giulia, iperterritorializzazione*

Keywords: *Territorial rescaling, Friuli Venezia Giulia, Hyper-territorialisation easternborder*

Università di Trieste, Dipartimento di Studi Umanistici - zillis@units.it

1. Ordine, riordino e iperterritorializzazione

Le politiche di riordino territoriale introdotte sul territorio italiano negli ultimi anni derivano da seri presupposti e agiscono nell'intenzione di migliorare le condizioni dell'intera popolazione. La vetustà del mosaico amministrativo italiano costituisce un freno allo sviluppo del Paese, sia sotto l'aspetto organizzativo sia sotto quello finanziario. La recente legge 56 del 2014 ha avviato un processo che potrebbe avere importanti evoluzioni nelle varie Regioni (Gambi e Merloni, 1995; Coppola, 1997; Ferlino e Molinari, 2009; Castelnovi, 2013; Dini e Zilli, 2015 e 2018). Le Regioni sono spinte dalla normativa ad adeguare

i rispettivi ordinamenti all'indirizzo nazionale, attuando proprie scelte che possono assumere caratteristiche peculiari nel caso delle Regioni autonome. Il Friuli Venezia Giulia, che rientra fra queste ultime, ancora oggi risente del fatto di essere il risultato di un'unione di territori distinti, indicati nella denominazione ufficiale, inventata in occasione della nascita della Repubblica e modificata togliendo il trattino, con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 (Agnelli e Bartole, 1987; Zilli, 2015). Da allora la costruzione di un'unità regionale è sempre stata formalmente posta al centro delle politiche territoriali, al fine di favorirne lo sviluppo e, per ottenerla, sono state adottate anche diverse



scelte di riordino amministrativo. Tale azione si è sviluppata all'interno di un territorio differenziato, oltre che nella morfologia, anche per quanto riguarda gli aspetti storici ed economici, senza che le soluzioni adottate siano sempre riuscite a superare le distinzioni territoriali presenti. In tal modo le modifiche della geografia amministrativa, più spesso funzionali a esigenze locali o nazionali che alla crescita coesa della comunità regionale, hanno rallentato anche la formazione di un comune sentire, la cui assenza ha indebolito le scelte adottate, creando le condizioni per ulteriori trasformazioni, in una sorta di ciclo perpetuo. Oltre a ciò, la successione degli interventi ha prodotto una *iperterritorializzazione*, fenomeno per il quale nell'area regionale è stata individuata una serie di spazi amministrativi e/o funzionali, i cui confini non sempre risultavano coincidenti dando luogo alla sovrapposizione delle competenze territoriali. Ciò ha provocato malfunzionamenti e conflitti di gestione che hanno rallentato il passaggio del Friuli Venezia Giulia da una condizione di arretratezza nell'ambito dell'Italia settentrionale, vissuta per gran parte della seconda metà del Novecento, a una condizione di sviluppo moderato, ma diffuso, raggiunta a cavallo della fine del millennio.

2. Unire le diversità

Fino all'emanazione della Costituzione repubblicana, il Friuli e la Venezia Giulia erano uniti soltanto nell'insieme dei compartimenti statistici prodotti dall'ISTAT. L'appartenenza a un medesimo Stato risaliva a soli trenta anni prima e in precedenza le relazioni fra le due parti erano state quelle di aree pertinenti a Paesi contermini, divise da una linea confinaria il cui attraversamento aveva un prezzo, sia in termini di tasse che di distinta realtà amministrativa (Morassi, 2002; Cattaruzza, 2007). In verità, nella prima metà del XIX secolo, le due parti erano state entrambe comprese nell'impero asburgico. Anche in quel caso, nulla era stato fatto per creare le condizioni per superare le diversità. In precedenza, il Friuli era già stato un'entità amministrativa unita, prima sotto il Patriarcato di Aquileia e poi sotto Venezia fino alla sua soppressione. Invece, i territori al di là del confine orientale – in particolare Trieste e Gorizia – dipendevano direttamente dalla Corona di Vienna ed erano compresi nella regione amministrativa del Litorale Adriatico – *Adriatisches Küstenland* – che costituiva lo sbocco dell'impero sull'Adriatico (Apih, 1988; Sapelli, 1990). Due

aree distinte che, proprio nel momento della loro rinnovata distinzione, coincidente con la nascita del Regno d'Italia, avevano trovato ulteriori motivi per mantenere la differenziazione territoriale (Ascoli, 1863).

In tutta l'area a est di Venezia c'era una sola città, Trieste, circondata da un ampio contado, friulano e istriano, in condizioni tali da consentire di ipotizzare un futuro unitario all'interno dello Stato italiano (Ara e Magris, 1982; Apih, 1988). Quanto avrebbe rappresentato, in altri momenti, la condizione sufficiente e necessaria per lo sviluppo di una regione, in presenza di un confine mediano diventò invece incentivo alla differenziazione. Dal rurale Friuli si emigrava per sopravvivere, anche se in forma temporanea e annuale, prevalentemente verso gli spazi asburgici, tra i quali Trieste. Gli investimenti delle ricchezze di questa città si fermavano entro i confini cittadini, arrivando al massimo a Monfalcone, distante venti chilometri e identificata come la zona industriale del porto giuliano, ma alle comunità friulane giungevano stabilmente le rimesse degli emigranti, la cui gestione lentamente contribuiva alla crescita della società locale, anche attraverso un'attenta guida da parte del ceto dirigente interno.

Su questa base, la fine del *limes*, prodotta dalla prima guerra mondiale, non poteva che creare problemi (Marinelli G., 1893; Marinelli O., 1923; Lorenzi, 1938; Zilli, 2018). Al di là delle difficoltà economiche e sociali portate dall'esito del conflitto – esito che per le comunità e il territorio compresi nell'odierno Friuli Venezia Giulia non fu in alcun modo favorevole, se non per il risultato della comune appartenenza al medesimo Stato – la nuova condizione avviò un processo articolato di riordino amministrativo che nei fatti contribuì a ostacolare lo sviluppo dell'area nel suo complesso. La guerra aveva avuto nei suoi obiettivi la conquista di Trieste all'italianità, fatto che implicava, venuto meno il mercato di riferimento imperiale, l'avvio di un'importante politica di sostegno finanziario alla città. Ciò comportò che nella fase della ricostruzione (economica) delle zone coinvolte nel conflitto, le poche risorse disponibili del Regno venissero dedicate prevalentemente all'ex centro portuale asburgico e non alla provincia udinese che aveva sofferto ampi disastri, in particolare durante l'anno di occupazione successiva a Caporetto. In assenza di una politica che aiutasse l'economia locale, il Friuli vide arretrare le proprie condizioni ai livelli di cinquanta anni prima (Deputazione Provinciale di Udine, 1919) e l'emigrazione, unico sbocco all'indigenza, da temporanea divenne definitiva. Il fatto che lo Sta-

to italiano avesse scelto di salvare Trieste a scapito del Friuli fu evidente a tutti e produsse nella coscienza collettiva quella separazione fra le due parti che, trenta anni dopo, sarebbe stata sancita con un trattino nella Costituzione.

Accanto a ciò emersero presto dei (seri) problemi di organizzazione del territorio (Zilli, 2005). La città di Trieste non aveva – né aveva mai avuto – attorno a sé una provincia di cui essere a capo, e nell'immediato dopoguerra era circondata da quella di Gorizia (costituita dall'ex Contea di Gorizia e Gradisca e dai distretti di Tarvisio, Idria e Postumia) e da quella di Pola (già Margraviato d'Istria). Il Friuli chiedeva invece il mantenimento della promessa, avanzata durante gli anni del conflitto, di riunire in un unico ente amministrativo (Friuli storico) tutti i friulani, sia quelli della provincia udinese sia quelli dell'ex Contea goriziana (Società Filologica Friulana, 1920). Tali rivendicazioni territoriali, però, venivano in secondo piano rispetto alle difficoltà causate dall'incorporazione, dopo il 1918, di diverse centinaia di migliaia di ex cittadini asburgici di nazionalità slovena e croata, abitanti delle aree annesse, comprese le città di Trieste e Gorizia. La politica di snazionalizzazione avviata immediatamente dai «nuovi» amministratori (è del luglio 1920 l'incendio per mano fascista del *Narodni Dom*, l'edificio simbolo della presenza slovena a Trieste) produsse una forte e diffusa contrapposizione fra «indigeni» e «liberatori» (*Dall'Impero austroungarico alle foibe*, 2009; Vinci, 2011). Il momento di maggior evidenza di un tale stato delle cose furono le votazioni politiche del 1921, convocate formalmente proprio per dare la possibilità alle popolazioni annesse di eleggere propri rappresentanti al Parlamento di Roma. In quella occasione, nella provincia di Gorizia nessuno dei cinque deputati fu espressione di una delle forze politiche più rappresentative nel resto del Paese. Quattro di essi appartenevano alla coalizione delle liste slovene mentre il quinto, l'unico che si riferisse a un partito italiano, era un comunista (Zilli, 2000a; Patat, 2009).

Questa anomalia, assieme alle condizioni sopra ricordate, portò alla scomparsa della Provincia di Gorizia come ente territoriale. Il suo territorio, con regio decreto 53 del gennaio 1923, fu spartito fra le nuove Province di Trieste e del Friuli, quest'ultima sorta dall'unione di quella di Udine con il Friuli goriziano. Le motivazioni addotte indicarono la necessità di dare a Trieste un adeguato spazio di riferimento, la volontà di costruire un'unità territoriale friulana, ma soprattutto l'esigenza de «l'assorbimento dell'elemento slavo,

compatto e numeroso» (*Le amministrazioni*, 1923, p. 2). La nuova situazione, che produsse ampie proteste, sedate con l'arrivo dell'esercito – in particolare a Gorizia per la scomparsa di un'autonomia amministrativa pluricentenaria – fu fatta durare soltanto alcuni anni, il tempo necessario per la piena affermazione del regime anche in questi territori. Nel 1928, quando ormai le forme di rappresentanza elettiva erano scomparse, fu ricostruita una Provincia di Gorizia, di molto ridotta rispetto alla precedente e privata delle sue aree economicamente più forti (Massi, 1933).

La ripartizione dello spazio regionale fra le tre Province rimase tale fino al 1947, superando la guerra e l'annessione sostanziale al *Reich* tedesco delle aree annesse dopo il 1918, oltre a quella udinese e bellunese (Collotti, 1974). L'esito del nuovo conflitto vide l'Italia soccombere e la Jugoslavia parte delle forze alleate vincitrici, fatto che le consentì di chiedere come preda di guerra ampi spazi già italiani (fino al fiume Tagliamento) e di ottenere l'inclusione nel nuovo Stato socialista della maggioranza delle terre abitate da sloveni e croati, oltre alle coste dell'Istria, le isole del Quarnero, Fiume e Zara (Reale Società Geografica Italiana, 1946; Schriffer, 1947). Trieste e il territorio circostante, invece, non furono attribuiti ad alcun Paese, ma costituiti in Zona militare e gestiti dalle forze alleate: nel porto giuliano gli inglesi e gli americani, nella parte meridionale gli jugoslavi. Questa fu una soluzione «ponte», adottata per lasciar decantare una situazione che vedeva due pretendenti al medesimo territorio, ormai convinti e rispettivamente rassegnati al fatto che la città sarebbe rimasta all'Italia (Verrocchio, 2004; Bolzon, 2016). Il Territorio Libero di Trieste sopravvivrà per sette anni, fino al 1954, ma ce ne vorranno altri ventuno per arrivare alla ratifica definitiva del confine italo-jugoslavo col trattato di Osimo (Zilli, 2013b).

3. Condizionamenti esterni

Il 1947, anno della nuova condizione confinaria, coincide con quello della scrittura della Costituzione della Repubblica Italiana. Il nuovo stato delle cose ha lasciato all'Italia l'intero Friuli e una ridotta sezione di quella che, un secolo prima, era stata chiamata Venezia Giulia (Ascoli, 1863), essendo il resto spartito fra il Territorio Libero di Trieste e la Jugoslavia. Vista sotto questo aspetto, la denominazione della nuova Regione del confine orientale (autonoma a statuto speciale), individuata assieme alle altre diciannove



dall'art. 131 della Costituzione, appare quanto meno bizzarra (Michieli e Zelco, 2008). Il Friuli c'è di certo, ma il richiamo alla Venezia Giulia parla di qualcosa che non c'è. Non ancora per la sua parte urbana, non più se ci si riferisce ai territori passati definitivamente alla Jugoslavia e dai quali è scappata (*rectius*: è stata fatta scappare) la maggioranza degli italiani. In ogni caso, il nuovo nome appare come un implicito rimando agli effetti della Cortina di ferro e alla nuova condizione politica presente in Europa, di cui si vedono i risultati anche in Italia. Non è una coincidenza che la questione della Venezia Giulia abbia costituito un argomento di pressione politica e, per certi versi, rappresenti ancora nella regione di confine un elemento di gestione del territorio (Volk, 2004; Cattaruzza, 2007; Wörsdorfer, 2009; Bolzon, 2016).

La mancata presenza dell'area triestina è probabilmente il motivo del ritardato avvio della Regione come ente autonomo. Le altre quattro simili entità nacquero fra il 1946 e il 1948, mentre il Friuli Venezia Giulia dovette attendere ancora nove anni dopo il ritorno di Trieste all'Italia, per vedere istituito il proprio organismo amministrativo regionale (Agnelli e Bartole, 1987; Degrassi, 2002). Questo, alla sua nascita, è non soltanto composito, come indica il suo nome ufficiale, ma anche fortemente squilibrato al suo interno, fra le parti che lo compongono. Da un lato il centro triestino, che ha mantenuto buona parte delle ricchezze accumulate quando era il porto principale dell'Impero, e che è dotato di una struttura manifatturiera rinforzata, durante gli anni dell'amministrazione alleata, grazie a un attento uso dei fondi del Piano Marshall (Verrocchio, 2004). Trieste, però, ha visto ampiamente modificata la composizione della propria popolazione a seguito delle vicende confinarie degli ultimi decenni, con l'arrivo di diverse decine di migliaia di profughi dai territori annessi dalla Jugoslavia e la contemporanea e analoga emigrazione di «autoctoni». Dall'altro l'ampia provincia udinese, prevalentemente agricola e in continuo decremento demografico per la costante emigrazione dei suoi abitanti, legata al mancato sviluppo, salvo che nella sua parte più occidentale a confine con il Veneto. Nel mezzo la piccola provincia di Gorizia, condizionata nella sua esistenza dalla contiguità della frontiera (Piovene, 1957; Zilli, 2004b). E il confine con i Paesi dell'Est, ovvero il rischio (più o meno millantato) di un'invasione, sarà per diversi anni l'elemento condizionante l'intera regione, vero e proprio freno allo sviluppo. In questa fase nessun intervento economico

e nessuna attività manifatturiera di un certo rilievo ha luogo nello spazio compreso fra il *limes* e il Tagliamento. Quanto di nuovo avviene sotto l'aspetto economico e imprenditoriale si sviluppa nella parte più lontana, quella del Pordenonese, creando le condizioni per la nascita nel 1968 della quarta provincia, una delle poche a sorgere nella Repubblica della seconda metà del Novecento (Bettoli, 2006).

4. Fra distensione e terremoti

Fino al 1970 il bilancio demografico regionale è negativo, e la successiva inversione di tendenza riguarda soltanto una parte del territorio, quella della pianura e della costa (Apih, 1988; Grandinetti, 1979). Ancora oggi la metà della superficie della regione, coincidente con l'area montana, denuncia il prosieguo di un decremento del numero dei residenti iniziato con la fine della prima guerra mondiale. Nella fase di avvio della Regione autonoma, le differenze fra Friuli e Trieste non si attenuano e lo schema è ancora quello di una (vasta) campagna contrapposta a una (racchiusa) città. Tra le due aree non ci sono relazioni, se non quelle imposte dalla politica, e i problemi di una parte non sono sentiti dall'altra, come attesta la differente risposta al trattato di Osimo del 1975. Questo ratifica la divisione confinaria italo-iugoslava individuata nel 1954, per la quale si protesta (e molto) solamente nel centro portuale, ma non altrove.

Sotto la grande e oppressiva cappa del confine, ognuna delle aree cerca una propria via alla sopravvivenza, incrementando le divisioni interne e la diffidenza reciproca. Un ruolo particolare è giocato dalle attività produttive: a Trieste e a Gorizia agiscono quelle sostenute dal governo centrale (Partecipazioni statali); a Pordenone l'imprenditoria privata, che produce le merci del *boom* economico (frigoriferi, lavatrici, televisioni); nella provincia di Udine cerca stentatamente di diffondersi una piccola e media impresa, sulla scia di quanto accade nel resto del Nord-est. Trieste, capoluogo regionale, è percepita come sede periferica del potere centrale, che agisce secondo proprie preferenze: una sorta di matrigna del Friuli, cui negherebbe la crescita (Cerno, 2008; Zilli, 2012; Pagliaro, 2013).

Un tale stato delle cose perdura fino alla metà degli anni Settanta, quando due fenomeni fra loro indipendenti creano le condizioni perché tutto cambi. Da un lato, le relazioni internazionali consentono un allentamento del clima di con-

trapposizione e l'avvio di una fase di distensione, tale da alleggerire la pressione sul confine e le aree attigue. Questa condizione non si trasforma tanto in una minor presenza militare in Friuli Venezia Giulia – dove è concentrato un terzo delle forze armate italiane (Baccichet, 2015) – quanto in un minor freno alle attività produttive e, di conseguenza, nella possibilità di reimpostare le scelte politiche ed economiche regionali, mentre diventa meno necessario il sostegno pubblico alla struttura manifatturiera triestina e goriziana. Dall'altro lato, la parte centrale del Friuli viene sconvolta da due forti terremoti (maggio e settembre 1976) che producono circa mille vittime e ampie distruzioni nel patrimonio produttivo, infrastrutturale e culturale. La successiva ricostruzione, che si basa su un impianto politico locale, gestito dall'amministrazione regionale tramite i sindaci dei singoli Comuni, diventa occasione di rinascita del territorio, di elaborazione di nuove programmazioni e quindi volano di una nuova economia, che nel giro di pochissimi anni trasforma il Friuli da area di emigrazione a luogo di rientro (prima) e di immigrazione (poi). Si creano le condizioni, quindi, per un ribaltamento del quadro regionale. Udine, capoluogo della ricostruzione, assurge a città, riferimento concreto per la sua provincia e i suoi abitanti (almeno nella parte interessata dagli effetti della ricostruzione), e polo promotore di sviluppo del territorio, secondo gli schemi che avevano fatto la fortuna del Nord-est negli anni precedenti. Ciò stimola un orgoglio locale, che fa delle proprie prerogative «nazionali» friulane, anche perché basate su una lingua propria, motivo di distinzione rispetto alla Venezia Giulia. Una nuova università, un moderno apparato produttivo, fatto di piccole e medie imprese rivolte verso il mercato extraregionale e internazionale, un netto miglioramento del reddito medio e del tenore di vita, la ricostruzione completa del patrimonio abitativo e infrastrutturale sono gli elementi che stimolano la (nuova) differenziazione all'interno della regione e la rivendicazione di ulteriori spazi (economici, politici, culturali). Al contempo Trieste, dopo l'abbandono dell'industria di Stato, inizia un percorso di riconversione produttiva. Si chiude in sé stessa alla ricerca di un proprio destino, come testimonia l'affermazione, per la prima volta in Italia, di un movimento politico localista – la *Lista per Trieste* – nato a seguito delle proteste contro il trattato di Osimo e destinato in breve tempo, grazie al diffuso consenso, ad amministrare la città in termini fortemente autoreferenziali (Diamanti e Parisi, 1999; Zilli, 2000b).

5. Superare le subaltermità

Tale processo di contrapposizione interna si sviluppa ulteriormente negli anni che seguono, attraversando la caduta del muro di Berlino e i suoi effetti: la scomparsa dei Paesi socialisti e della Jugoslavia, l'allontanamento delle forze armate dalle zone di confine (anche a seguito dell'abolizione della leva obbligatoria), la nascita della Repubblica di Slovenia, l'allargamento dell'Unione Europea. Come buona parte dell'Italia settentrionale, l'intera regione, dopo la fine dei partiti storici, accoglie le proposte politiche avanzate dalla Lega Nord, viste sia come presa di distanza dalla precedente amministrazione della cosa pubblica, anche per quanto riguarda le relazioni infraregionali, sia come volontà di autonomia nella gestione locale, sia come rifiuto dei centralismi. Questi ultimi sono plurimi: accanto alla versione nazionale (il prelievo delle uova d'oro dalla gallina del Nord per portarle nella capitale «ladrona» del Paese) c'è quella regionale, che contrappone la decadente Trieste al «saldo e onesto» lavoratore friulano, ma anche quella locale contraria, che vede in Udine un polo accentratore (Cerno, 2008). Se la contrapposizione fra le due aree storiche si trasforma in un rafforzamento anche morale dell'ente provinciale udinese, nel caso del centro friulano la fronda è agitata dalle comunità dell'area alpina che imputano a Udine, la «capitale del Friuli», un trattamento da subalterni nei loro confronti, in particolare a seguito della ricostruzione post-terremoto. E non senza qualche ragione, dato che la trasformazione economica e sociale, resa possibile dagli ampi finanziamenti arrivati per il recupero del territorio, si è spesso fermata alle pendici della montagna. La risposta a questa perifericità viene individuata nella richiesta di una diversa autonomia, da esplicitare attraverso la formazione di una nuova amministrazione provinciale, dedicata esclusivamente alla metà alpina della regione. Una richiesta lecita e giustificata, in un clima nazionale che vedeva la nascita di nuove Province in diverse parti di Italia e a fronte dell'esperienza positiva della formazione della Provincia di Pordenone nel 1968, ma che trovava opposizione nel potenziale indebolimento dell'ente provinciale udinese. Per questi motivi, si arriva solamente nel 2004 al referendum per l'istruzione della nuova provincia dell'Alto Friuli. L'esito negativo deriva, non tanto da un cambiamento nelle posizioni dei Comuni montani, che votano in maggioranza favorevolmente, quanto dalla scelta di comprendere nella «nuo-



va» ripartizione anche un'ampia area pedemontana i cui abitanti, in forza dei vantaggi ricevuti con la ricostruzione, si mostrano più interessati a mantenere relazioni strette con la parte produttiva della pianura piuttosto che con le arretrate valli alpine (Zilli, 2014).

6. Aggiornare la macchina amministrativa

Nonostante questo risultato, il problema di un aggiornamento delle strutture amministrative interne alla regione restava presente. Il numero elevato di piccoli comuni rispetto alla popolazione complessiva e lo squilibrio spaziale e demografico fra le quattro province evidenziavano i limiti del «combinato disposto», costituito dagli effetti deleteri di uno sviluppo territoriale datato e differenziato e dalla forte richiesta di potere di scelta autonoma e locale derivante dalla nuova condizione internazionale: in questa fase pareva che al Friuli Venezia Giulia venisse offerta l'opportunità di svolgere un ruolo di cerniera fra l'Europa occidentale e i nuovi Paesi dell'Est, a partire dalla Repubblica di Slovenia, entrata nel 2004 nell'Unione Europea (Fink-Hafner e Robbins, 1997; Zilli, 2013b; Grandinetti, 2016). Per consentire una crescita della regione sul piano nazionale e internazionale, l'opzione individuata fu quella di privilegiare le amministrazioni locali, attribuendo nuovi spazi politici e incentivando la collaborazione fra enti per superare i limiti dimensionali. Ciò mediante la costituzione, adeguatamente finanziata, di associazioni intercomunali e di «ambiti per lo sviluppo territoriale» (ASTER). Questi ultimi, in particolare, avrebbero dovuto diventare i promotori della crescita locale, attraverso un progressivo incremento delle proprie funzioni amministrative. Tale percorso, teoricamente virtuoso, si è mostrato nei fatti una soluzione errata in quanto, invece di accorciare la filiera amministrativa e quindi consentire l'individuazione di autonome opzioni locali, si è affiancato a quello preesistente, introducendo un nuovo gradino (burocratico). Regione, Province, ASTER, Consorzi intercomunali e Comuni si trovarono a convivere accanto ad altri enti territoriali di impronta sovralocale quali Comunità montane, Consorzi di bonifica, Distretti sanitari, senza che le rispettive estensioni coincidessero, in una frequente sovrapposizione di superfici. Per questo motivo non ci fu alcuna sorpresa all'evidenza che il tentativo fosse rientrato, una volta esauriti i finanziamenti dedicati.

La proposta, avanzata nel 2012 da parte del governo Monti, di ridurre il numero delle Province in base alla dimensione demografica, divenne l'occasione per il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia di riaprire il dibattito sul decentramento amministrativo. Venne nominata una «Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni» che, dopo ampia discussione, propose l'abolizione delle quattro Province regionali quali enti elettivi e la loro sostituzione con altre entità amministrative, denominate «Province», con estensione e compiti analoghi alle strutture da abolire, il cui governo non avrebbe più dovuto essere indicato direttamente dagli elettori, ma attraverso l'indicazione da parte dei consigli comunali. La fine della legislatura non consentì lo sviluppo di tale indicazione, tuttavia le scelte operate dal Parlamento nazionale, condensate nella legge 56 del 7 aprile 2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni*), benché non applicabili direttamente nelle Regioni a statuto speciale, diedero il via a un ulteriore e profondo tentativo di riordino territoriale nell'Est del Nord-est (Dini e Zilli, 2015 e 2017). Anche in ragione della contiguità politica fra governo nazionale e maggioranza in consiglio regionale, il Friuli Venezia Giulia fu la prima Regione a dotarsi di un dispositivo legislativo che adottasse i principi della legge 56 (Zilli, 2017b).

Con la legge regionale 26 del 12 dicembre 2014 sono state abolite le quattro Province esistenti e sono state istituite diciotto «Unioni territoriali intercomunali» (UTI), cui sono stati demandati poteri in precedenza provinciali, ai quali sono state aggiunte competenze già regionali, ed è stato individuato un programma di fusioni di Comuni. Le diciotto UTI sono state istituite sulla base dei preesistenti distretti sanitari, considerati enti di governo del territorio, e l'adesione da parte dei Comuni è stata dichiarata obbligatoria. Questo ha comportato che circa un terzo dei Consigli comunali della regione, in presenza di una contrarietà maggioritaria, sia stato commissariato *ad acta* per approvare le modifiche dei rispettivi statuti, estromettendo di fatto la rappresentanza popolare elettiva da simili scelte. Di conseguenza, circa un quarto delle amministrazioni comunali ha scelto la via della giustizia amministrativa per contrastare simili imposizioni, calate dall'alto, non concordate con le comunità locali e contrarie a consuetudini di relazioni territoriali presenti nello spazio regionale. Anche il processo delle fusioni ha subito una netta interruzione, in quanto quasi nessuno

dei referendum svolti ha raccolto il consenso di tutti i Comuni coinvolti.

Sotto un certo aspetto, è stato ripetuto il comportamento adottato nella costruzione delle venti Regioni nel corso del dibattito per la scrittura della Costituzione. I «compartimenti statistici» denunciati dai geografi italiani – in particolare per la scarsa fondatezza rispetto ai percorsi geografici e storici (Sestini, 1947; Gambi, 1964 e 1977; Gambi e Merloni, 1995) – sono stati sostituiti con le ripartizioni areali basate sulla gestione della salute pubblica, ovvero della principale voce del bilancio regionale, «a prescindere» dalle pregresse consuetudini relazionali amministrative. Le scelte di percorso adottate nella formazione della legge del Friuli Venezia Giulia – che al suo interno prevede anche la possibilità di istituzione di una Città metropolitana a Trieste, potenziale «bomba» finale nella contrapposizione territoriale regionale (Zilli, 2017a) – in ragione della scarsa condivisione sono diventate fattore di conflitto e elemento privilegiato nello scontro fra le istanze politiche, in particolare in occasione delle recenti elezioni per il rinnovo dell'amministrazione regionale. La volontà di ridiscutere il nuovo riordino amministrativo ha rappresentato uno dei cardini portanti della vincente proposta politica, avanzata dai partiti della precedente opposizione. Il governo regionale appena insediato si appresta ad avviare un forte ridimensionamento della riforma. Uno dei primi passi è consistito nell'abolire l'obbligatorietà di adesione alle UTI da parte dei Comuni, passaggio preliminare alla ri-attribuzione alle singole amministrazioni locali delle varie potestà tolte dalla legge e alla ricostruzione di uno schema basato su «aree vaste» di «provinciale» memoria. Dopo una complessa fase di costruzione di una nuova e per certi versi innovativa geografia amministrativa, si va verso un tentativo di restaurazione che però, in forza dell'ampiezza dell'attuazione della riforma, non potrà essere un semplice ritorno al pregresso, ma un nuovo complesso normativo.

7. La via empirica al riordino territoriale

In meno di un secolo, a partire dall'avvio della sua appartenenza allo Stato italiano, il territorio dell'odierno Friuli Venezia Giulia, composto fin dal suo inizio da due parti differenti e reciprocamente diffidenti, se non contrarie, è stato interessato da diversi interventi di riordino amministrativo e funzionale. Tali azioni sono state trasversali ai vari momenti politici e hanno riguardato la re-

gione in tutte le sue parti. Tutte le variazioni della geografia amministrativa hanno avuto motivazione nella volontà di favorire lo sviluppo locale in quest'area del Paese che, nel corso del Novecento, ha rappresentato il Meridione del Nord, la zona più arretrata dell'Italia settentrionale. I risultati ottenuti, tuttavia, hanno spesso avuto un esito contraddittorio.

L'aspetto del ritaglio amministrativo che ha avuto più peso nelle vicende regionali è stato quello relativo alle Province. Costruzione, scioglimento, divisione, ricostruzione, promessa di nuova istituzione sono le diverse fasi che hanno riguardato l'ente nell'area a est del Nord-est, intervenendo nei percorsi di crescita delle singole aree, talvolta in termini più negativi che positivi. Il recente riconoscimento di legge dell'esaurimento della funzione trainante esercitata dalla Provincia sul territorio ha provocato il tentativo di valorizzazione dei singoli Comuni; il loro numero e le loro dimensioni, però, non hanno consentito di soddisfare le esigenze amministrative di erogazione adeguata dei servizi, manifestate dalle rispettive popolazioni. Da ciò è derivata la volontà di imporre un'azione calata dall'alto, non partecipata, aderente allo spirito delle «aree vaste» indicate dalla legge 56/2014, adottando le Unioni territoriali intercomunali. Queste hanno invece prodotto l'effetto contrario, spingendo verso una riacquisizione delle singole autonomie, in una riscoperta della centralità del proprio campanile. La mancata condivisione delle politiche di riordino ha creato le condizioni per un suo ribaltamento.

Le diverse scelte in materia di riordino territoriale si sono dimostrate, alla prova dei fatti, esperimenti sviluppati seguendo la via empirica alla conoscenza, avanzando per tentativi riusciti e falliti. Raggiunta la definitiva sistemazione dei confini internazionali, la cui incertezza ha rappresentato il principale condizionamento di ogni azione politica ed economica per tutta la seconda metà del Novecento, la successione dei ritagli amministrativi non è stata elaborata in funzione di un progetto di sviluppo comune regionale, ma ha seguito gli interessi spesso contrapposti degli attori protagonisti del controllo territoriale locale: la Cortina di ferro e l'amministrazione centrale, la città ricca e la campagna povera, le piccole e medie imprese e le partecipazioni statali, le relazioni mercantili nazionali e quelle dell'Unione Europea, gli slanci autonomisti e la coesione dello Stato.

Un simile approccio ha avuto effetti talvolta deleteri sul governo del territorio, producendo anche una *iperterritorializzazione*, ovvero una stra-



tificazione geografica dei servizi e delle relative strutture politiche e amministrative, le cui principali innovazioni positive per il territorio sono derivate per lo più da fattori esterni alla condizione regionale. Quanto si voleva fosse opera propedeutica allo sviluppo si è dimostrato essere di freno all'azione amministrativa, politica, economica, culturale e ha causato – accanto ai vantaggi previsti – una serie di problemi di cui non è ancora possibile delineare la soluzione.

Riferimenti bibliografici

- Agnelli Arduino e Sergio Bartole (a cura di) (1987), *La Regione Friuli-Venezia Giulia. Profilo storico-giuridico tracciato in occasione del 20° anniversario dell'istituzione della Regione*, Bologna, Il Mulino.
- Le amministrazioni nelle terre redente. Le cinque nuove province* (1923), in «Corriere della Sera», 5 gennaio.
- Andreozzi Daniele, Roberto Finzi e Loredana Panariti (2004), *Lo specchio del confine: identità, economia e uso della storia in Friuli Venezia Giulia (1990-2003)*, in «Il territorio: studi e note di intervento culturale dalla Bisiacaria alla Mitteleuropa», fasc. monogr., 21-22.
- Apih Elio (1988), *Trieste*, Roma-Bari, Laterza.
- Ara Angelo e Claudio Magris (1982), *Trieste, un'identità di frontiera*, Torino, Einaudi.
- Ascoli Graziadio Isaia (1863), *Le Venezie*, in «L'Alleanza», 23 agosto.
- Baccichet Moreno (a cura di) (2015), *Fortezza FVG. Dalla guerra fredda alle aree militari dismesse*, Monfalcone, Edicom.
- Bettoli Gian Luigi (2016), *La metamorfosi di un sindacato industriale: idee per la storia della Camera del Lavoro di Pordenone*, in Gian Luigi Bettoli e Sergio Zilli (a cura di), *La CGIL e il Friuli Venezia Giulia. Il rapporto tra territorio, società e movimento sindacale dagli inizi del Novecento alla recente attualità*, Mestre, CGIL-FVG, I, pp. 33-121.
- Biasutti Adriano (1999), *Friuli-Venezia Giulia: dieci anni dopo. Diario di un democristiano (1982-1991)*, Udine, La Nuova Base.
- Bolzon Irene (2016), *Gli «ottimi» italiani. La comunità italiana della Zona B del Territorio Libero di Trieste e le politiche governative (1945-1954)*, in «Contemporanea», 3, pp. 345-370.
- Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Cattaruzza Marina (2007), *L'Italia e il confine orientale*, Bologna, Il Mulino.
- Cerno Tommaso (2008), *L'ingorgo. Da Berzanti a Biasutti, da Ciccotti e Tondo all'era di Illy. Padri, padrini e padroni della regione autonoma*, Udine, Ribis.
- Collotti Enzo (1974), *Il Litorale Adriatico nel Nuovo Ordine Europeo 1943-1945*, Milano, Vangelista.
- Coppola Pasquale (a cura di) (1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.
- Dall'Impero austroungarico alle foibe. Conflitti nell'area alto-adriatica* (2009), Torino, Bollati Boringhieri.
- Degrassi Michele (2002), *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in Roberto Finzi, Claudio Magris, Giovanni Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi*, XVII, *Il Friuli-Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, pp. 759-804.
- Deputazione Provinciale di Udine (1919), *La Provincia di Udine e l'invasione nemica*, Udine, Del Bianco.
- Diamanti Ilvo e Arturo M.L. Parisi (1991), *Elezioni a Trieste. Identità territoriale e comportamento di voto*, Bologna, Il Mulino.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia*, in *Atti della X Giornata di Studio INU «Crisi e rinascita delle città»*, in «Urbanistica informazioni», 272, special issue, pp. 929-934.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (in corso di stampa), *Neo centralismo e territorio fra Città metropolitane, aree vaste e intercomunalità*, in *Atti del XXXIII Congresso Geografico Italiano (Roma, giugno 2017)*.
- Ferlaino Fiorenzo e Paolo Molinari (2009), *Neofederalismo, neo-regionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Fink-Hafner Danica e John R. Robbins (a cura di) (1997), *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Aldershot, Dartmouth.
- Gambi Lucio (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Lucio Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 153-187.
- Gambi Lucio (1977), *Le regioni italiane come problema storico*, in «Quaderni storici», 34, pp. 275-298.
- Gambi Lucio e Merloni Francesco (a cura di) (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Grandinetti Pierluigi e Roberto Grandinetti (1979), *Il caso Friuli: arretratezza o sviluppo?*, Udine, Il Campo.
- Grandinetti Roberto (2016), *Una lettura della storia recente dell'economia friulana: dall'industrializzazione senza fratture alla globalizzazione*, in Roberto Grandinetti (a cura di), *Il Friuli. Storia e società, VI, 1964-2010. I processi di sviluppo economico e le trasformazioni sociali*, Udine, Istituto Friulano per la Storia del Movimento di Liberazione, pp. 7-72.
- Lorenzi Arrigo (1938), *Il Friuli come regione naturale e storica*, in *Atti del XIII Congresso Geografico Italiano (Friuli, 6-17 settembre 1937)*, Udine, Del Bianco, I, pp. 67-84.
- Marinelli Giovanni (1893), *L'area del Regno d'Italia*, Roma, Ci-velli.
- Marinelli Olinto (1922-1923), *Sul concetto di Regione Giulia*, in *Atti dell'VIII Congresso Geografico Italiano (Firenze, 29 marzo-6 aprile 1921)*, Firenze, Alinari, I, pp. 170-171.
- Massi Ernesto (1933), *L'ambiente geografico e lo sviluppo economico nel Goriziano*, Iucchi, Gorizia.
- Michieli Roberta e Giuliano Zelco (a cura di) (2008), *Venezia Giulia. La regione inventata*, Udine, Kappa Vu.
- Morassi Luciana (2002), *Il Friuli, una provincia ai margini (1814-1914)*, *Il Friuli-Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, pp. 5-147.
- Pagliaro Beniamino (2013), *Friuli Venezia Giulia. La crisi dei cinquant'anni*, Pordenone, Biblioteca dell'Immagine.
- Patat Luciano (2009), *Il duce ha sempre ragione: il fascismo in provincia di Gorizia e nella Bassa friulana*, Gradisca d'Isonzo, Centro Gasparini.
- Piovene Guido (2003), *Viaggio in Italia*, Milano, Baldini & Castoldi [ed. orig. 1957].
- Reale Società Geografica Italiana (a cura di) (1946), *Il confine orientale d'Italia*, Roma, Editrice Italiana Arti Grafiche.
- Sapelli Giulio (1990), *Trieste italiana. Mito e destino economico*, Milano, Angeli.
- Schiffner Carlo (1947), *Analisi critica dal punto di vista nazionale del confine orientale d'Italia*, in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano (Bologna, 8-12 aprile 1947)*, Bologna, Zanichelli, pp. 312-314.
- Sestini Aldo (1947), *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano (Bologna 8-12 aprile 1947)*, Bologna, Zanichelli, pp. 128-143.

- Società Filologica Friulana (1920), *Verbale della riunione del Consiglio Direttivo del 30 giugno 1920*, in «Bollettino della Società Filologica Friulana», pp. 66-73.
- Verrocchio Ariella (a cura di) (2004), *Trieste tra ricostruzione e ritorno all'Italia 1945-1954*, Trieste, Comune di Trieste.
- Vinci Anna Maria (2011), *Sentinelle della Patria. Il fascismo al confine orientale 1918-1941*, Roma-Bari, Laterza.
- Volk Sandi (2004), *Esuli a Trieste. Bonifica nazionale e rafforzamento dell'italianità sul confine orientale*, Udine, Kappa Vu.
- Wörsdorfer Rolf (2009), *Il confine orientale. Italia e Jugoslavia dal 1915 al 1955*, Bologna, Il Mulino.
- Zilli Sergio (2000a), *Geografia del consenso elettorale nel Friuli del primo dopoguerra (1919-1924)*, in Alberto Buvoli (a cura di), *Il Friuli. Storia e Società*, Udine, Istituto Friulano per la Storia del Movimento di Liberazione, III, pp. 237-271.
- Zilli Sergio (2000b), *Geografia elettorale del Friuli-Venezia Giulia (1919-1996). Consenso, territorio e società*, Udine, IFSML.
- Zilli Sergio (2004a), *La costruzione di una periferia. Una geografia del Friuli tra Unità e prima guerra mondiale letta attraverso le elezioni politiche*, in Alberto Buvoli (a cura di), *Il Friuli. Società e storia*, Udine, IFSML, II, pp. 153-192.
- Zilli Sergio (2004b), *Medardo al confine orientale. Gorizia, Nova Gorica e la «nuova» Europa*, in Liliana Ferrari (a cura di), *Studi in onore di Giovanni Miccoli*, Trieste, Università di Trieste, pp. 479-499.
- Zilli Sergio (2005), *Il confine italo sloveno come confine relitto*, in Elena dell'Agnese ed Enrico Squarcina (a cura di), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, Torino, UTET, pp. 245-262.
- Zilli Sergio (2012), *Le ultime arrivate. Il contributo all'Italia delle province ad est del Nord Est*, in Alessandro Ricci (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplici. Univocità, economie e trasformazioni territoriali nel mondo che cambia*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 121-141.
- Zilli Sergio (2013a), *Est del Nordest e Mezzogiorno: una comparazione possibile? Il Friuli Venezia Giulia come meridione nel Nord d'Italia*, in Tullio D'Aponte (a cura di), *Risvegli. Scenari geopolitici di un Mezzogiorno "possibile"*, Roma, Aracne, pp. 225-238.
- Zilli Sergio (2013b), *Il confine del Novecento. Ascesa e declino della frontiera orientale italiana tra prima guerra mondiale e allargamento dell'Unione Europea*, in Orietta Selva e Dragan Umek (a cura di), *Confini nel tempo. Un viaggio nella storia dell'Alto Adriatico attraverso le carte geografiche (secc. XVI-XX)*, Trieste, EUT, pp. 30-43.
- Zilli Sergio (2013c), *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), pp. 103-112.
- Zilli Sergio (2014), *Tracce di una geografia del Friuli Venezia Giulia letta attraverso l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa del territorio*, in Alessio Fornasin e Claudio Povolo (a cura di), *Per Furio. Studi in onore di Furio Bianco*, Udine, Forum, pp. 329-336.
- Zilli Sergio (2015), *Il trattato dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)*, in Cristina Capineri, Filippo Celata, Domenico De Vincenzo, Francesco Dini, Michela Lazzeroni e Filippo Randelli (a cura di), «Oltre la Globalizzazione. Conflitti/Conflicts». *Atti della Giornata di studio della Società di Studi Geografici (Firenze, 9 dicembre 2014)*, Firenze, Società di Studi Geografici, pp. 87-92.
- Zilli Sergio (2017a), *Città metropolitane e regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia*, in Lida Viganoni (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*, Milano, Angeli, pp. 221-228.
- Zilli Sergio (2017b), *Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), «(S)radicamenti». *Atti della Giornata di studio della Società di Studi Geografici (Torino, 16 dicembre 2016)*, Firenze, Società di Studi Geografici, pp. 35-41.
- Zilli Sergio (2018), *Dal fronte Isonzo/Carso all'Est del Nordest. Le modifiche del territorio nell'odierno Friuli Venezia Giulia a seguito della Grande Guerra*, in Carla Masetti (a cura di), «Per un Atlante della Grande Guerra». *Atti dell'VIII seminario di studi storico-cartografici «Dalla Mappa al GIS» (Roma, 21 e 22 maggio 2014)*, Roma, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, pp. 213-221.

