

«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia è una regione autonoma ed è anche quella che ha visto stabilita la propria struttura territoriale in una fase successiva al resto del Paese. Questo fatto ha condizionato le sue coesione e organizzazione interna, basata sulla contrapposizione prima tra le due parti che la definiscono, poi fra le province, che passano nel corso della sua storia prima da due a tre e poi da tre a quattro. Il suo sviluppo è condizionato, nella prima parte della sua vita, dalla presenza del confine internazionale che impone il primato dell'attenzione militare nella gestione degli spazi. Dopo la caduta dei Paesi socialisti e in particolare della Jugoslavia, la politica regionale avvia una riflessione sulle forme di un'organizzazione amministrativa funzionale alla crescita integrata della comunità regionale. L'applicazione della autonomia non più condizionata da fenomeni esterni produce l'introduzione, nel giro di un quindicennio, di quattro successivi provvedimenti di riordino territoriale che vanno dal tentativo fallito dell'istituzione di una provincia montana alla creazione di una serie di aree vaste, dall'abolizione delle amministrazioni provinciali a seguito della legge nazionale 56 del 2014 alla restaurazione dello status quo.

«Back to Square One». The Management of Administrative Reorganisation in Friuli Venezia Giulia

Friuli Venezia Giulia is an autonomous region and is also the one which saw its territorial structure stabilized later than the rest of the country. This fact has conditioned its cohesion and internal organization, based on the opposition first between the two parts that define it, then among the provinces, which increase in the course of its history from two to three and then from three to four. In the first part of its life, its development is conditioned by the presence of the international border, which imposes the primacy of military attention in the management of space. After the fall of the socialist countries and Yugoslavia in particular, regional policy began to reflect on the forms of administrative organisation that could serve the integrated growth of the regional community. The application of autonomy, no longer conditioned by external phenomena, led to the introduction of four successive territorial reorganisation measures in fifteen years. These range from the failed attempt to establish a mountain province to the creation of a series of vast areas, from the abolition of provincial administrations following national law 56 of 2014 to the restoration of the status quo.

« Retour à la case départ ». La gestion de la réorganisation administrative dans le Frioul-Vénétie Julienne

Le Frioul Vénétie Julienne est une région autonome et c'est aussi celle qui a vu sa structure territoriale établie plus tard par rapport au reste du pays. Ce fait a conditionné sa cohésion et son organisation interne, basées sur l'opposition tout d'abord entre les deux parties qui la définissent, puis entre les provinces, qui passent au cours de son histoire dans un premier temps de deux à trois, puis de trois à quatre. Son développement est conditionné, dans la première partie de sa vie, par la présence de la frontière internationale, qui impose la primauté de l'attention militaire dans la gestion de l'espace. Après la chute des pays socialistes et de la Yougoslavie en particulier, la politique régionale a commencé à réfléchir sur les formes d'organisation administrative fonctionnelle à la croissance intégrée de la communauté régionale. L'application d'une autonomie qui n'est plus conditionnée par des phénomènes extérieurs produit l'introduction en l'espace de quinze ans de quatre mesures successives de réorganisation territoriale, allant de la tentative ratée de créer une province de montagne à la création d'une série de vastes zones, de la suppression des administrations provinciales suite à la loi nationale 56 de 2014 au rétablissement du statu quo.

Parole chiave: riordino territoriale, geografia politica dell'Italia, Regione autonoma, Friuli Venezia Giulia, confine

Keywords: administrative reorganisation, political geography of Italy, Autonomous region, Friuli Venezia Giulia, border

Mots-clés : réorganisation territoriale, géographie politique de l'Italie, Région autonome, Friuli Venezia Giulia, frontières

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

1. Introduzione

La regione Friuli Venezia Giulia costituisce, all'interno del panorama amministrativo italiano, una via intermedia. Identificata come «autonomia a statuto speciale» nel testo della Costituzione repubblicana del 1947, viene però equiparata alle regioni ordinarie all'interno delle norme transitorie che chiudono la medesima Carta in ragione della sua incompletezza, derivata dal trattato di pace sottoscritto pochi mesi prima dal governo italiano che comprende la cessione di aree passate all'Italia dopo la prima guerra mondiale. La riammissione di Trieste in Italia (1954) costituisce la condizione per la costruzione della sua integrità territoriale e avvia il lento processo che porta alla formazione dell'ente amministrativo regionale dieci anni dopo. Tuttavia, le conseguenze del conflitto, e in particolare la presenza della «cortina di ferro», rappresentano un vincolo alla gestione del territorio che si può sviluppare liberamente soltanto dopo la fine della guerra fredda, la scomparsa dei regimi socialisti, successiva al crollo del muro di Berlino, e lo smembramento della Jugoslavia. Si deve attendere l'inizio del nuovo millennio perché la riflessione sulla necessità di gestire la comunità regionale, superando l'inadeguata rete amministrativa provinciale, trovi una prima risposta politica omogenea all'intero territorio. Da allora sono stati sviluppati diversi approcci al governo locale, con relativi passaggi legislativi, trasformazioni gestionali e contrasti territoriali, i cui esiti hanno portato a una situazione non molto dissimile da quella di partenza.

2. Le distinzioni interne allo spazio regionale

Il Friuli Venezia Giulia (fino al 2001 ufficialmente con il trattino fra i due toponimi) presenta, sotto l'aspetto della geografia amministrativa, una situazione critica fin dal momento della sua nascita come ente regionale nel 1964. A quella data i 218 comuni della regione sono divisi in tre province, la cui estensione è recente ed è condizionata dalle vicende del confine orientale successive alla prima e alla seconda guerra mondiale. La provincia di Udine, con 187 comuni, a quella data è la più «vecchia» ed estesa, copre oltre i nove decimi della superficie regionale e raccoglie i due terzi della popolazione complessiva. La sua estensione è del primo dopoguerra e deriva dall'unione alla ripartizione amministrativa presente dal 1866 dell'agro aquileiese e

della Val Canale (già asburgici) a seguito della soppressione della provincia di Gorizia nel 1923. Quindi copre uno spazio che va dal confine con la Jugoslavia socialista a quello con le aree provinciali venete di Venezia, Treviso e Belluno. La provincia di Gorizia, comprendente 25 comuni e meno di un decimo degli abitanti della regione, è quanto rimane della asburgica Contea di Gorizia e Gradisca e del successivo ente amministrativo italiano, spartito fra le province di Udine e Trieste nel 1923 e ricostruito quattro anni dopo in forma ridotta. La separazione confinaria, conseguente alla seconda guerra mondiale e ratificata col trattato di pace del febbraio 1947, le ha assegnato un'area di meno di 500 km² e poco più di 120mila abitanti. La particolare condizione, legata alla contiguità al confine internazionale, la porta a essere – unica in Italia – priva di organismi elettivi fino al 1951, quando si svolgono le prime elezioni amministrative. Infine, la provincia di Trieste è quanto restituito all'Italia dell'omonimo Territorio libero, amministrato dagli eserciti alleati per quasi nove anni dalla fine del conflitto. Composto da sei comuni, è il più piccolo ente provinciale del Paese sotto l'aspetto dimensionale (212 km²) ma accoglie al suo interno una città con oltre 200mila residenti (un sesto dell'intera popolazione regionale), l'unica a est di Venezia dotata di servizi importanti (Valussi, 1961; Chiopris e Uliana, 1979; Agnelli e Bartole, 1987; Andreozzi e Panariti, 2002; Degrassi, 2002; Zilli, 2014).

L'organismo amministrativo regionale, sbilanciato sotto l'aspetto territoriale, racchiude da un lato l'area più povera della parte settentrionale dell'Italia (quella friulana) e dall'altro uno dei centri più ricchi della nazione (Trieste). Inoltre, la distinzione provinciale non consente l'integrazione fra le due sezioni che compongono la regione dopo la sua nascita, la cui gestione è resa ancora più complessa dall'eccentricità del capoluogo regionale, posto all'estremità sudorientale dell'area, i cui abitanti – anche in ragione delle vicende legate all'esodo dalle terre passate alla Jugoslavia – si mostreranno sempre più attenti agli spazi perduti rispetto alle aree corregionali rimaste in Italia dopo il 1947. Tale squilibrio, che si riflette nel peso (e comportamento) politico delle diverse parti, è accentuato dalla separazione della destra Tagliamento, che nel 1968 si costituisce nella provincia di Pordenone. L'autonomia amministrativa è una scelta obbligata in ragione del diverso sviluppo dell'area (l'unica che dispone di una moderna e diffusa struttura manifatturiera collegata al boom industriale nazionale) e della



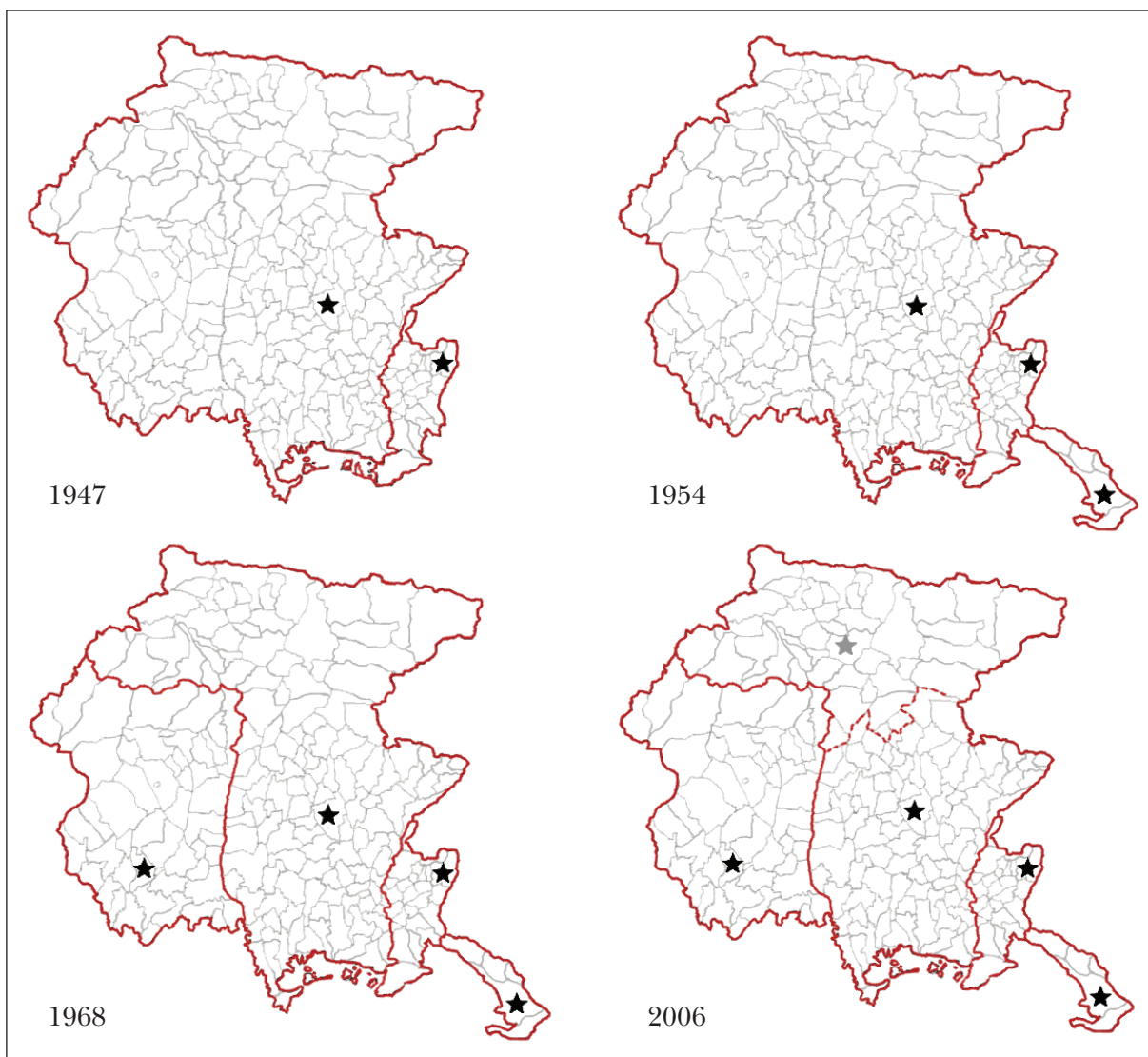


Fig.1. L'evoluzione della ripartizione provinciale del Friuli Venezia Giulia, e i rispettivi capoluoghi, con la mancata introduzione della provincia dell'Alto Friuli nel 2008.
Fonte: elaborazione dell'autore.

sua propensione verso le aree venete sia in termini economici che culturali (Grandinetti e Grandinetti, 1979).

In questa rappresentazione gli spazi montani, che coprono la metà della superficie regionale ma comprendono una porzione minima della popolazione, sono progressivamente emarginati sia per la limitata presenza di opportunità lavorative, e quindi per il ridotto peso economico, sia per le difficoltà di collegamento con le aree della pedemontana e della pianura (Barazzutti, 1993). L'incombenza su due lati (tre considerando il tratto bagnato dall'Adriatico, a contatto con le acque territoriali jugoslave) dei confini internazionali rappresenta il vero vincolo allo sviluppo della re-

gione in quanto condizionato dalla guerra fredda, per cui in questo spazio non è possibile pensare a una modernizzazione davanti al (paventato) pericolo di un'invasione da parte dei Paesi dell'Est (Bufon e Minghi, 2000). Per questo motivo la presenza più rilevante dello Stato nella regione consiste nelle infrastrutture militari e nelle decine di migliaia di soldati di leva, circa la metà del totale nazionale, che annualmente entrano nelle caserme diffuse nei comuni del Friuli Venezia Giulia. L'insieme delle vicende militari crea un'economia non evidente ma parallela a quella reale che, in alcuni casi, ovvero in alcuni centri, assurge a una delle principali voci di quella locale (Baccichet, 2015).

3. I vincoli subiti dal territorio

Nel secondo dopoguerra la società del Friuli Venezia Giulia si sviluppa sulla base di due contrapposizioni che condizionano le relazioni e la crescita dell'area (Zilli, 2015). Una è interna e ha come soggetti da un lato il Friuli, la parte più ampia e più povera, e dall'altro Trieste, la ricca città, ultimo porto dell'Adriatico, alla sua estremità settentrionale. La seconda è quella internazionale che la pone come baluardo delle democrazie occidentali di fronte al nemico dell'Est. Le due vicende si autoalimentano reciprocamente, per cui alla regione non viene concessa la possibilità di crescere, sotto l'aspetto economico, nel momento in cui è la trincea più avanzata dell'occidente nel corso della guerra fredda. Al contempo Trieste e Gorizia, le città addossate al confine con la Jugoslavia e da esso penalizzate, non possono essere abbandonate a sé stesse dopo che per loro si è combattuta la prima guerra mondiale e hanno rappresentato un simbolo dell'unità nazionale. Per questo sono inoltre sorrette attraverso finanziamenti statali specifici, dedicati a queste aree di frontiera e non al resto del territorio regionale (Sapelli, 1990; Longo e Moder, 2004).

Tale stato delle cose sopravvive per quasi tre decenni ed entra in crisi a seguito dei terremoti del 1976 e del quasi contemporaneo avvio di un processo di distensione fra i blocchi internazionali. La grande quantità di denari che arriva per la ricostruzione consente non soltanto il recupero di ciò che è stato danneggiato dalle scosse sismiche ma anche l'introduzione di un moderno e diffuso apparato produttivo, al quale non può più essere posto un divieto in ragione della minor tensione confinaria (Baiutti, 2016). Da questo momento la «riscossa» del Friuli cresce impetuosamente sia nei confronti della situazione pregressa sia rispetto alla opulenta e distante Trieste, per la quale è sempre meno giustificato il sostegno finanziario specifico, anche in ragione della minor tensione politica internazionale (Antonsich, 2002; Bialasiewicz e Minca, 2010; Grandinetti, 2016).

Il processo prosegue, dopo la scomparsa dell'impianto socialista nei Paesi dell'Est, conseguente alla caduta del muro di Berlino nel novembre del 1989, e il successivo smembramento della Jugoslavia, con la nascita (proprio lungo il confine) delle repubbliche di Slovenia e di Croazia, e si sviluppa progressivamente fino al 2004. A quella data l'allargamento dell'Unione Europea a dieci «nuovi» Paesi – tra i quali proprio la Slovenia – attesta la volontà diffusa di superamento delle contrapposizioni confinarie, completato tre

anni dopo con l'adesione collettiva al trattato di Schengen che fa cadere la necessità di controlli alle frontiere interne dell'Unione non soltanto per le merci ma anche per le persone.

Fino a questa fase l'organizzazione amministrativa interna della regione rimane formalmente costante, e i comuni soppperiscono alle difficoltà di gestione del territorio con aggregazioni intercomunali (consorzi e associazioni specifiche) e attraverso la rete delle Comunità montane, al cui interno sono presenti anche comuni collinari e marittimi, e che copre circa la metà della superficie regionale. Il tentativo di creare una nuova provincia per la montagna, rivendicato dalle comunità locali fin dal secondo dopoguerra (Gortani, 1961), trova un momento di verifica nel referendum del marzo 2004, promosso dalla Giunta regionale fra 43 comuni alpini e prealpini della provincia udinese. Questi raccolgono una popolazione pari a circa un quindicesimo di quella regionale e fra loro alcuni di quelli maggiormente interessati dal sisma di diciotto anni prima e dalla successiva ricostruzione e riconversione produttiva. L'adesione all'ipotesi «autonomista» è maggioritaria e omogenea nella principale ripartizione, la Carnia, ma trova l'opposizione negli spazi di nordest (Val Canale), annessi dopo il 1918 e italianizzati (causa il «volontario» allontanamento della popolazione autoctona) durante il secondo conflitto mondiale, e soprattutto dei comuni pedemontani, i quali non mostrano alcuna intenzione di legarsi alla parte più periferica della regione nel momento in cui gli effetti della ricostruzione avevano trasformato (in meglio) la loro economia, legandola ai mercati nazionali e internazionali, assicurando una piena occupazione. L'esito finale è una partecipazione inferiore ai due terzi degli aventi diritto, con un voto negativo pari al 54%.

4. Un primo tentativo di decentramento interno

Le esigenze di una migliore gestione del territorio sono dunque presenti e sentite non soltanto dalle amministrazioni ai vari livelli, ma anche in parte della popolazione che vede nella ripartizione politica del territorio un freno alla crescita. Non a caso dal 1988 al 2005 il legislatore regionale tenta di stimolare, prevedendo stanziamenti specifici nelle annuali leggi finanziarie, la stipula di convenzioni fra comuni per l'esercizio in forma associata di servizi e la costituzione di unioni fra gli stessi, ma tali indirizzi politici non trovano ampi consensi sul territorio. La svolta arriva con la lr 1 del 2006 «Principi e norme fondamentali



del Sistema Regione - Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia», in cui sono identificati i tre attori partecipanti al sistema – regione, province e comuni – e agli ultimi due sono attribuite tutte le funzioni amministrative in quanto «principale livello ordinamentale». Al fine di superare il problema delle ridotte dimensioni demografiche dei singoli enti (oltre i tre quarti dei comuni avevano meno di 5.000 residenti) è proposta una forma di aggregazione volontaria definita Aster - Ambiti per lo sviluppo territoriale. Questa è possibile fra comuni contigui che abbiano una popolazione non inferiore ai trentamila abitanti, o non meno di quindicimila se coinvolgenti almeno dieci comuni, e la qualifica di Ambito è attribuita sia ai capoluoghi di provincia sia alle Comunità montane. Le attività degli Aster sono quelle di programmazione e intervento per opere pubbliche e in generale quelle relative allo sviluppo del territorio, da parte di soggetti pubblici e privati. Sono anche contemplate forme di sostegno per la creazione di unioni e fusioni di comuni, con l'indicazione di livelli demografici minimi, diversificati per area geografica. Infine, è prevista la creazione di Città metropolitane nelle zone comprendenti i capoluoghi di provincia «a condizione che la popolazione risultante non sia inferiore ai 200.000 abitanti» (art. 9, comma 1). In questo modo si creano le condizioni perché Trieste, Udine e Pordenone, queste ultime due unendosi a molti comuni circostanti, possano utilizzare la nuova formula amministrativa, ma è declassata l'area del Goriziano, impossibilitata a superare il limite demografico indicato rimanendo all'interno dei propri confini provinciali. Analogo destino è riservato allo spazio alpino, la cui specificità è relegata al mantenimento delle pregresse e fra loro distinte ripartizioni montane. In questo modo la peculiarità della montagna friulana – ampiamente richiesta dalle comunità alpine – non viene riconosciuta e non le viene attribuita la potestà di gestirsi autonomamente nella sua complessità attraverso un'unica struttura amministrativa sovracomunale.

Sia per gli Aster che per le unioni di comuni la regione prevede una serie di stanziamenti finanziari prolungati nel tempo che costituiscono da un lato il principale catalizzatore delle associazioni e dall'altro la causa del loro scioglimento, attivato subito dopo la cessazione della disponibilità finanziaria. Invece non è sostenuta economicamente l'istituzione delle Città metropolitane, per le quali la regione si impegna a redigere entro 60 giorni un apposito disegno di legge, che però non sarà mai prodotto per le difficoltà legate alla gestione della conseguente ripartizione dei poteri

(territoriali), squilibrata fra le diverse parti coinvolte in ragione della distinta condizione economica e sociale.

L'idea di fondo coincide con una volontà di sviluppo del decentramento interno alla regione, attraverso la cessione di funzioni amministrative e politiche in cambio della creazione di organismi pluricomunali in grado di gestire e programmare adeguatamente parti della società locale, mantenendo al contempo l'identificabilità (e quindi l'identità) dei singoli comuni anche se di dimensioni ridotte. L'amministrazione regionale trattiene per sé le materie che comportano l'esercizio unitario a livello regionale, ovvero sanità, corpo forestale regionale, protezione civile, libro fondiario e agricoltura. È istituito il Consiglio delle autonomie locali, composto da una rappresentanza proveniente dalle varie parti della regione, cui è attribuita la funzione di intermediazione fra atti regionali e interessi collettivi delle amministrazioni comunali.

Il limite principale della norma risiede nella distanza fra la volontà politica della maggioranza in Consiglio regionale, propensa a una modernizzazione delle autonomie locali attraverso una loro riduzione quantitativa e un incremento delle potestà attribuite, e gli interessi delle singole comunità, poco favorevoli al lavoro comune e alla messa in discussione delle proprie forme identitarie. Il cospicuo finanziamento dell'operazione, benché temporaneo, costituisce in teoria una sorta di *start up*, che sarebbe resa superflua nella fase seguente dai vantaggi – economici e sociali – della collaborazione istituzionalizzata, ma nella pratica l'esaurimento dei finanziamenti produce la fine della riforma.

5. La via locale alla legge 56

Nel momento in cui il governo Monti (2012) tenta di disporre il dimezzamento del numero delle province italiane, le condizioni della geografia amministrativa del Friuli Venezia Giulia sono tornate allo stato precedente alla legge del 2006, compresa la consapevolezza della necessità di un aggiornamento. All'interno del Consiglio regionale è istituita nel luglio 2012 una «Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni» che propone di abolire quelle presenti e di sostituirle con nuove entità, dalle medesime estensioni e compiti, sempre chiamate «Province», enti amministrativi di secondo livello con elezione dei propri organi a suffragio ristretto ai soli consigli comunali coinvolti (Commissio-

ne speciale per la razionalizzazione delle Province, 2012).

L'anno successivo porta nuove maggioranze politiche sia al Parlamento che nel Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia. Se a Roma le nuove rappresentanze producono l'avvio di un primo governo di unità nazionale, presieduto da Enrico Letta e con Angelino Alfano come vice, nella regione del confine orientale la lista di centrosinistra si afferma anche se di stretta misura (circa duemila voti) su quella di centrodestra, in precedenza al governo, portando alla guida della Giunta regionale Debora Serracchiani, segretaria regionale del Pd e membro della segreteria nazionale dello stesso partito. Pochi mesi dopo, quando si compone una nuova maggioranza parlamentare con Matteo Renzi a presiedere il Consiglio dei Ministri, si costituisce un'omogeneità politica fra Roma e Trieste, rafforzata dalla nomina di Serracchiani a vice del segretario nazionale del Pd, lo stesso Renzi. Tale elemento diventa determinante nel primato, non soltanto temporale, assunto dall'amministrazione del Friuli Venezia Giulia nell'adeguarsi alla l. 56 dell'aprile 2014 (Delrio) sul riordino amministrativo, con l'approvazione della legge regionale 26 del dicembre dello stesso anno, «Riordino del sistema Regione – Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative».

L'uso della definizione relativa al «sistema» rappresenta l'unico elemento a comune con la citata norma del 2006. L'impostazione del nuovo impianto giuridico è opposta e si basa su un nuovo centralismo regionale, rafforzato dall'abrogazione delle quattro province, sostituite da una serie di unioni obbligatorie di comuni e da un piano di fusioni fra questi ultimi, da perseguire mediante referendum tra le popolazioni coinvolte. L'iter della legge segue un percorso abbastanza breve. Nel giugno, poco più di due mesi dall'approvazione della Delrio, è annunciata la proposta di riordino che prevede diciassette aree vaste, con popolazione media di 50mila abitanti (ma con previste eccezioni per la montagna e per la zona interessata dalla presenza di minoranze linguistiche), distinte in base all'appartenenza ai diversi distretti socio-sanitari. L'ingresso nelle aggregazioni è da subito presentato come obbligatorio o quanto meno come condizione indispensabile per lo stanziamento di finanziamenti regionali, ordinari e straordinari, e lo scopo manifesto è quello di creare una rete di enti locali in grado di fornire, grazie alla base demografica, un adeguato livello di servizi alla popolazione.

Le modalità di individuazione delle aree vaste – inizialmente definite «Ambiti Sovracomunali Ottimali», poi «Ambiti Territoriali Ottimali» e infine «Unione Territoriali Intercomunali» (UTI) – non contemplano il confronto con le pregresse esperienze di collaborazione né con le relazioni storiche fra comuni né con i Sistemi locali del lavoro individuati dall'Istat in base al pendolarismo quotidiano. La separazione fra gli spazi provinciali è mantenuta, nonostante il riconoscimento esplicito di inadeguatezza delle vecchie province, che vengono meno al completamento dei mandati dei rispettivi Consigli provinciali: subito per quelli di Gorizia e Trieste, l'anno successivo per quello di Pordenone e infine, nel 2018, per l'udinese. La scomparsa di quest'ultimo, di fatto il riferimento principale dell'identità friulana, alla base della fondazione stessa della Regione autonoma, è compensata – nelle intenzioni del legislatore – con l'introduzione nel dispositivo di una norma che prevede la creazione di «Assemblee di comunità linguistica» (art. 21), possibili in teoria anche per le comunità slovena e tedesca, ma avviata soltanto per i comuni friulani¹.

Le modalità di composizione, di proposta e di discussione della legge producono un diffuso malcontento. Un comune su dieci chiede di essere assegnato a una UTI, nel frattempo salite a diciotto, diversa da quella prevista, in 57 ricorrono alla giustizia amministrativa contro le scelte regionali e molti Consigli comunali sono commissariati *ad acta* per l'approvazione delle modifiche statutarie derivate dalla legge. Oltre al timore della perdita di identità, per le singole comunità è difficile accettare una riforma (sulla carta) molto pesante senza un'adeguata partecipazione al processo di costruzione del progetto, con modalità prescrittive e vincolanti e, per i non aderenti, penalizzanti sotto l'aspetto dei riparti finanziari regionali. Analogamente, anche la risposta relativa alle fusioni fra comuni è inferiore alle aspettative. Avviate dopo la legge del 2006, portano nella prima fase allo svolgimento di sei referendum e alla nascita di tre nuove amministrazioni comunali mentre, dopo la nuova norma, sono organizzate altre dodici consultazioni, con esiti positivi soltanto in due casi. Nel decennio quindi sono stati coinvolti in questo processo 36 dei 215 comuni (odierni), con un solo risultato favorevole su sette tentativi. La legge regionale non contempla riferimenti a Città metropolitane, che la Delrio pone al centro dell'idea di sviluppo per il Paese, ma la presenza di questa opportunità è recuperata nel corso della votazione parlamentare per la modifica dello statuto del Friuli



Venezia Giulia, derivata dal nuovo dispositivo. A differenza della prescrizione del 2006, è prevista un'unica Città metropolitana per l'intero territorio che, nelle intenzioni di chi la propone in Senato, dovrebbe essere Trieste (Aa.Vv., 2014; Giangaspero, 2017; Zilli, 2018 e 2019).

La via individuata dalla regione al confine orientale per l'adeguamento alla 56 produce effetti prevalentemente contrari alla volontà del legislatore regionale. L'opzione del centralismo non è apprezzata dalla stragrande maggioranza delle amministrazioni locali, comprese quelle politicamente affini al governo regionale. L'assenza di un chiaro ragionamento programmatico per il Friuli Venezia Giulia impedisce la condivisione di atti che diminuiscono le peculiarità locali – identità compresa – in funzione di un non meglio individuato «miglior funzionamento» della macchina amministrativa. La via coercitiva alla riforma, legata alla erogazione/sottrazione di finanziamenti ai singoli comuni, alimenta ulteriormente l'animosità dei contrari, le cui posizioni sono rafforzate dalla crescita – implicita nel provvedimento – della contrapposizione fra le due parti della regione e in particolare fra quella che si riconosce come friulana e il capoluogo triestino. La scelta delle aggregazioni comunali, coincidente con la vigente organizzazione regionale socio-sanitaria, non è nella gran parte dei casi condivisa non soltanto perché le relazioni territoriali antecedenti spesso non sono prese in considerazione, ma anche per il fatto che tutta una serie di enti sovracomunali di gestione territoriale, come ad esempio parchi regionali e consorzi di bonifica, vedono le aree sottoposte alla propria gestione spezzettate fra diverse UTI. Sotto questo punto di vista, colpisce il fatto che la contemporanea elaborazione del Piano paesaggistico regionale, promosso dalla Giunta della Regione senza prevederne lo sviluppo in parallelo alla geografia delle UTI, individui all'interno del Friuli Venezia Giulia dodici ambiti di paesaggio i cui areali spesso non coincidono con quelli delle diciotto unioni territoriali, (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Assessorato alle infrastrutture e territorio, 2018; Pascolini, 2019). In pratica la legge 26 porta a una ulteriore *iperterritorializzazione* e stimola un clima di contrapposizione politica, cavalcata dalle forze (in quel momento) all'opposizione in Consiglio regionale, che fanno del ritorno allo *status quo* la base della loro propaganda in vista delle elezioni amministrative del 2018.

Nel frattempo nessuna UTI funziona come previsto. La gran parte delle «nuove» amministra-

zioni non riesce a raccogliere l'adesione di tutti i comuni individuati come appartenenti alle medesime unioni, quindi molte preferiscono perdere finanziamenti regionali piuttosto di aderire, e fra quelle che in qualche modo avviano le proprie attività il principale aspetto di amministrazione collettiva è rappresentato dalla gestione unitaria della polizia locale. Davanti alla prospettiva di un prossimo cambiamento della maggioranza in Consiglio regionale, data per scontata, anche la gestione collettiva della finanza locale, ovvero del momento principale della vita delle amministrazioni comunali, è procrastinata e ogni atto che potesse in qualche modo consolidare le UTI è rimandato dagli stessi amministratori.

6. Controriforma

Le elezioni regionali dell'aprile 2018 hanno assegnato un netto primato al centro destra, e il suo capolista ha ricevuto una quantità di consensi quasi doppia rispetto a quelli raccolti dal candidato del centro sinistra, assessore regionale uscente. Il superamento delle due principali riforme avviate nel quinquennio precedente – sanitaria e del riordino territoriale – ha costituito la parte principale della proposta elettorale e ha convinto la gran parte degli elettori. Se la parte relativa alle modifiche della sanità regionale è presto ridimensionata, toccandone soltanto aspetti secondari, per quanto riguarda la geografia amministrativa l'intervento assume un carattere radicale.

Il primo passaggio, a maggio, subito dopo all'insediamento, è l'abolizione dell'obbligo di adesione alle UTI, seguito da un programma di finanziamento (luglio) per i comuni penalizzati dalla precedente amministrazione a causa del loro rifiuto a aderire alla riforma (Ballico, 2018; Zanutto, 2018). Quello successivo parte dall'annuncio dell'elaborazione di una norma che scioglie le unioni territoriali e ristabilisce la struttura amministrativa provinciale, anche per quanto riguarda l'elezione diretta. Quest'ultimo atto, che contempla il superamento dell'eccezionalità del Friuli Venezia Giulia, appare il più complesso in quanto vincolato alla riscrittura dello statuto regionale, ovvero un'approvazione parlamentare con modalità di voto analoghe a quelle previste per le modifiche costituzionali.

Il disegno di legge (71) è presentato dalla Giunta nell'ottobre 2019, transita (per due giorni) in Commissione Affari istituzionali e nella settimana successiva, in tre sessioni suddivise ancora in soli due giorni, è approvato a maggioranza, di-

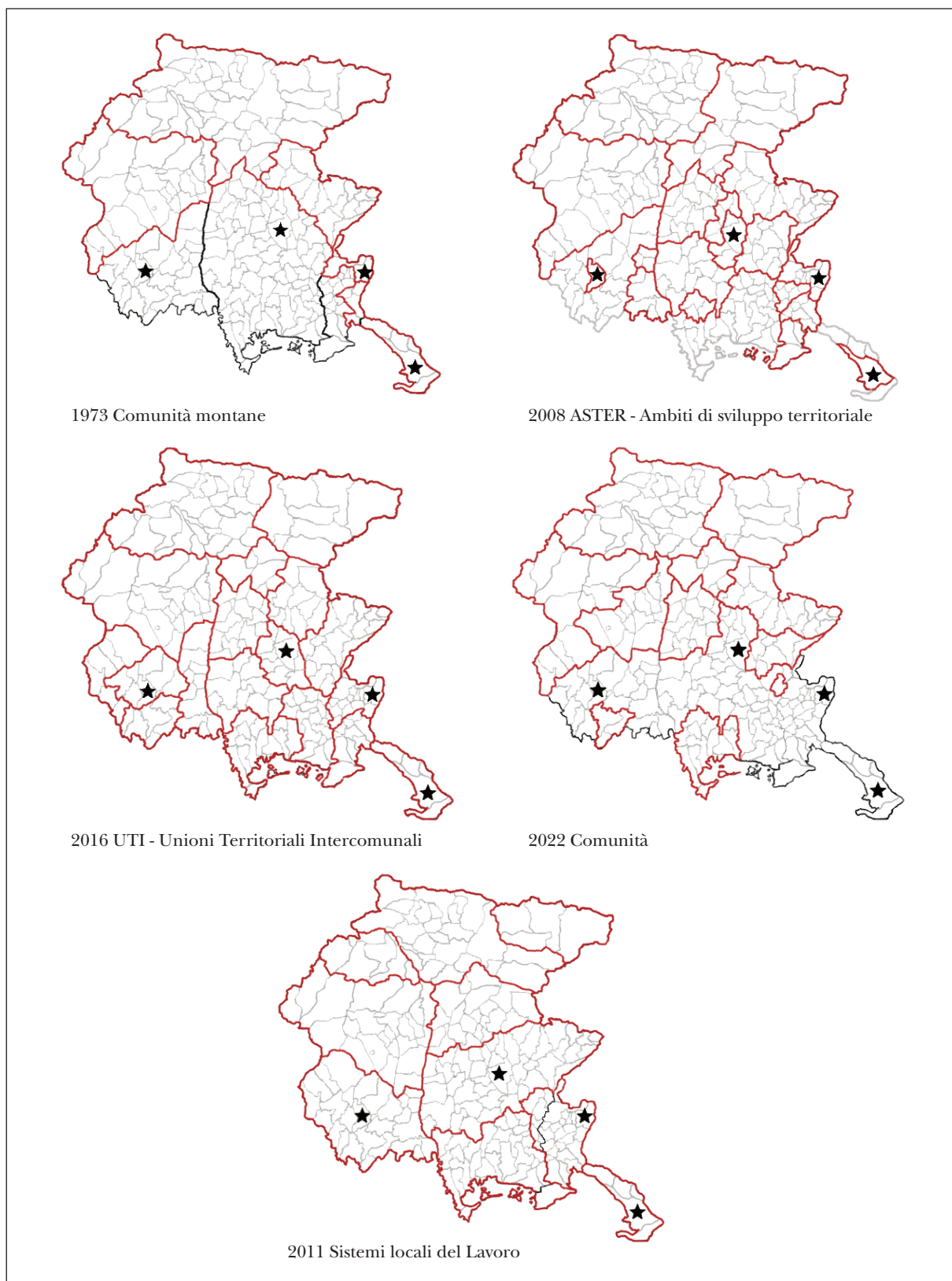


Fig. 2. L'evoluzione delle ripartizioni interne in base alla legislazione regionale e per confronto i sistemi locali del lavoro dell'Istat.
 Fonte: elaborazione dell'autore.



ventando la lr 21 del 29 novembre 2019 intitolata «Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale». Il dispositivo attesta il superamento del sistema delle UTI, nel nome del primato dei comuni nella gestione e nello sviluppo del territorio, in funzione di un miglioramento della qualità dei servizi. Ogni amministrazione comunale (non alpina) è libera di associarsi o meno con qualsiasi altra della regione per qualsiasi attività, fatta esclusione per i servizi idrici integrati e la gestione dei rifiuti urbani. Sono possibili tre forme di collaborazione: la *convenzione*, ovvero un semplice accordo; la *comunità*, una unione di comuni «di norma contermini» e la *comunità di montagna*, enti obbligatori per la tutela, la promozione e lo sviluppo sociale, economico e culturale e per l'esercizio dei servizi comunali delle aree alpine. La possibilità di fusioni fra comuni è mantenuta, sempre mediante referendum popolari consultivi, ma non è previsto alcun incentivo economico né la promozione da parte dell'ente regionale.

Le *comunità* sono enti di secondo grado – cioè non soggetti ad elezione diretta da parte della popolazione – i cui organi sono l'assemblea dei sindaci, ognuno con pari dignità anche di voto, il presidente e un comitato esecutivo, composto da un numero variabile di componenti a seconda della dimensione demografica dell'ente. Queste ultime figure non devono essere amministratori locali, ma basta che rientrino nell'elettorato attivo regionale. Le *comunità di montagna* istituite sono cinque, quasi coincidenti con le pregresse UTI, ma è contemplata l'opzione, per quella delle Prealpi Carniche, di sdoppiarsi; è inoltre definita la *Comunità collinare*, a copertura del pregresso consorzio omonimo. Secondo la norma, ai singoli comuni non montani spetta soltanto di deliberare il recesso dalle rispettive UTI e l'eventuale ingresso nelle comunità individuate. Vengono istituiti quattro enti di decentramento regionale, con ambito di competenza corrispondente a quello delle sopresse province di Trieste, Gorizia, Udine e Pordenone. Sono enti strumentali dell'amministrazione regionale, finalizzati al decentramento di funzioni, in particolare quelle relative all'edilizia scolastica di secondo grado.

Con la legge del 2019 la maggioranza politica ha inteso mantenere gli impegni presi in campagna elettorale e ha smantellato il sistema delle unioni territoriali intercomunali. Con ciò ha indebolito il processo di riduzione del numero dei comuni, eliminando i finanziamenti dedicati, e ha

ridato al ceto politico locale un'ampia autonomia in materia di gestione degli ambiti locali. I singoli amministratori comunali hanno così il pieno controllo delle proprie azioni e rispondono soltanto al proprio elettorato, mentre la Regione indica solamente delle regole generali. La montagna ritorna ad essere gestita dalle Comunità montane, in osservanza della Delrio, ma non è riconosciuta come area specifica e rientra nel quadro delle ricostituite province, per le quali si recuperano le quattro ripartizioni classiche. Queste non sono organismi politici, neanche di secondo grado, e quindi devono essere riviste sotto l'aspetto ordinamentale per poter riassumere il ruolo di ente sovraordinato, legato al territorio, con funzioni di intermediazione fra comuni e regione (Dini, 2019).

7. Fare e rifare

Nel giro di tredici anni il Friuli Venezia Giulia si è dato tre leggi sul riordino amministrativo. Queste derivano da idee differenziate di crescita, frutto di approcci diversi alla società (che meriterebbero una discussione specifica) e hanno proposto una visione diversificata e confliggente della gestione del territorio che non ha accompagnato le trasformazioni avvenute sia all'interno della regione sia nelle relazioni internazionali che la hanno vista coinvolta, in particolare con l'allargamento dell'Unione Europea e con la partecipazione della società locale alla globalizzazione. Dopo quasi tre lustri la geografia amministrativa si presenta quasi uguale a quella di inizio millennio tranne per quanto riguarda la (momentanea?) assenza delle province. Le plurime affermazioni da parte degli amministratori regionali in favore della ricostruzione delle stesse come enti amministrativi indicano il mancato riconoscimento del fatto che la «geografia provinciale» del Friuli Venezia Giulia ha costituito uno dei principali limiti allo sviluppo nel corso della seconda metà del Novecento. Quella organizzazione politica del territorio aveva da un lato penalizzato il coordinamento fra le due parti regionali, troppo diverse sotto gli aspetti dell'estensione, della popolazione della disponibilità di risorse economiche, sociali e culturali. Dall'altro aveva limitato le possibilità di recupero dell'area montana, per la quale è evitata un'amministrazione unitaria a vantaggio di una rete di distinte Comunità montane, tra loro non coordinate.

Il mancato sostegno – politico ed economico –

alla creazione di una rete funzionante di organismi sovracomunali, finalizzata alla collaborazione fattiva fra comuni, in un panorama che vede i nove decimi degli stessi con una popolazione inferiore ai diecimila abitanti e oltre tre quarti con meno di cinquemila, indebolisce la società regionale, impedisce di garantire una copertura adeguata alla richiesta di servizi e riduce la capacità di cogliere le occasioni che si presentano.

Il sistema delle aggregazioni intercomunali è saltato, se non per quanto riguarda le comunità di montagna e collinare. A oltre due anni dall'entrata in vigore della legge, sono presenti soltanto dieci comunità, di cui soltanto tre volontarie (Sile, Riviera friulana e Friuli orientale, quest'ultima neanche omogenea sotto l'aspetto della continuità territoriale) e una è in fase avanzata di costruzione, nel Goriziano. Se si esclude la parte alpina, neanche un comune su dieci è associato con altri e i quattro ex capoluoghi provinciali – venuta meno le amministrazioni provinciali – sono diventati «semplici» amministrazioni comunali, interessate al solo proprio territorio.

Le scelte politiche adottate hanno prodotto una esaltazione delle peculiarità locali, spesso sciolte nel campanilismo, che ha favorito la ripresa delle distinzioni territoriali. Nella stessa fase temporale, alla classica contrapposizione politico culturale fra Trieste e il Friuli, si è sommata quella fra le associazioni di categorie, per cui l'ente che riunisce gli industriali friulani agisce separatamente da quello che vede assieme le rappresentanze di Trieste, Gorizia e Pordenone, mentre nel caso delle cooperative regionali a essere isolata è la parte pordenonese.

Il quadro complessivo indica una volontà di gestione della specialità regionale non come strumento per migliorare le opportunità offerte dalla normativa nazionale sfruttando l'autonomia garantita dalla Costituzione ma come occasione per poter coltivare il giardino alla propria maniera, variabile a seconda dei conduttori del momento. La successione degli interventi in materia di riordino suggerisce l'immagine di una consuetudine – trasversale alle forze politiche presenti – ad adoperare i mezzi derivanti dalla condizione di specialità del Friuli Venezia Giulia per far cadere sul territorio scelte basate più sull'esigenza di riconoscimento di una paternità (politica) e meno sul suo buon funzionamento. Tale atteggiamento giustifica i dubbi, diffusi nel dibattito nazionale sul tema, sull'attualità del mantenimento delle differenze fra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2014), *La Città metropolitana di Trieste: Analisi territoriale, economica, sociologica e giuridica*, Trieste, Eut, <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/11249> (ultimo accesso: 20.III.2021).
- 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.
- Andreozzi Daniele e Loredana Panariti (2002), *L'economia in una regione nata dalla politica*, in Roberto Finzi, Claudio Magris e Giovanni Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. Il Friuli Venezia Giulia*, Torino, Einaudi, pp. 807-890.
- Antonsich Marco (2002), *Il Nord-Est fra Mitteleuropa e Balcani: il caso del Friuli-Venezia Giulia*, in Marco Antonsich e altri, *Geopolitica della crisi: Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*, Milano, EGEA, pp. 141-249.
- Baccichet Moreno (a cura di) (2015), *Fortezza FVG. Dalla guerra fredda alle aree militari dismesse*, Monfalcone (GO), Edicom.
- Baiutti Giorgio (a cura di) (2016), *Friuli 1976-2016. Dalla ricostruzione a un nuovo modello di sviluppo*, Udine, Forum, <https://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/pagine/4/pubblcazioni/Pubblicazioni-allegati/Friuli-1976-2016-dalla-ricostruzione-a-un-nuovo-modello-di-sviluppo.pdf> (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Ballico Marco (2018), «Demolizione» delle Uti. *Roberti parte in quarta*, in «Il Piccolo», 24 maggio.
- Barazzutti Cristina (1993), *Irresistibilmente attratti dalla pianura: il degrado dell'economia e della società montana del Friuli*, Udine, Ires.
- Bialasiewicz Luiza e Claudio Minca (2010), *The «Border Within»: Inhabiting the Border in Trieste*, in «Environment and Planning D: Society and Space», 6, 28, pp. 1084-1105.
- Bufon Milan e Julian Minghi (2000), *The Upper Adriatic Borderland from Conflict to Harmony*, in «GeoJournal», 52, pp. 119-127.
- Chiopris Isabella e Francesca Uliana (1979), *La nascita di una regione*, in Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione in Friuli Venezia Giulia e Istituto Friulano per la storia del movimento di liberazione, *Storia regionale contemporanea: guida alla ricerca*, Udine, Grillo, pp. 79-101.
- Commissione speciale per la razionalizzazione delle Province (2012), *Linee Guida per la predisposizione di una proposta di Legge Regionale per la razionalizzazione degli Enti Provinciali del Friuli Venezia Giulia presentate dal Presidente Pedicini alla Commissione nella seduta del 18 settembre 2012*, https://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/audizioni/%5B20120918_180934%5D_576565.pdf (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Degrassi Massimo (2002), *L'ultima delle regioni a statuto speciale*, in Roberto Finzi, Claudio Magris e Giovanni Miccoli (a cura di), *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità a oggi. Friuli Venezia Giulia*, I, Torino, Einaudi, pp. 759-805.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'«Area Vasta»*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, 2019, pp. 2219-2225.
- Giangaspero Paolo (2017), *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in «Le Regioni», 1-2, pp. 83-118.
- Gortani Michele (1961), *La montagna friulana zona depressa*, Tolmezzo (UD), Tip. Carnia.
- Grandinetti Pierluigi e Roberto (1979), *Il caso Friuli: arretratezza o sviluppo?*, Udine, Il Campo.
- Grandinetti Roberto (2016), *Una lettura della storia recente dell'e-*



- conomia 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, IFSML, pp. 7-72.
- Longo Francesca e Matteo Moder (2004), *Storia della Venezia Giulia 1918-1998*, Milano, Baldini Castoldi Dalai.
- Pascolini Mauro (2019), *Oltre la norma: la parte strategica del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli-Venezia Giulia*, in «Ri-vista», 2, pp. 40-49.
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Assessorato alle infrastrutture e territorio (2018), *Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. Relazione generale*, <https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/> (ultimo accesso: 26.II.2023).
- Sapelli Giulio (1990), *Trieste italiana. Mito e destino economico*, Milano, Angeli.
- Valussi Giorgio (1961), *Friuli-Venezia Giulia*, Torino, UTET.
- Zanutto Michela (2018), *Verso l'addio alle Uti. Parte la controriforma*, in «Il Piccolo», 21 luglio.
- Zilli Sergio (2014), *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, *Confini nel tempo. Un viaggio nella storia dell'Alto Adriatico attraverso le carte geografiche (secc. XVI-XXI)*, Trieste, EUT, pp. 30-43.
- Zilli Sergio (2015), *Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)*, in Cristina Capineri e altri (a cura di), *Conflitti/Conflicts*, in «Memorie geografiche», 13, pp. 87-92.
- Zilli Sergio (2018), «Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassinio senza pretese lo abbiamo anche noi in paese»: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 515-522.
- Zilli Sergio (2019), *Dal nome composto alla Città metropolitana. Le condizioni del diversificato sviluppo territoriale del Friuli Venezia Giulia* in Id. (a cura di) *Territorio e consumo in una regione composita. Il Friuli Venezia Giulia fra grande distribuzione organizzata e Barcolana*, Milano, Angeli, pp. 15-40.

Note

¹ L'Assemblea della Comunità Linguistica Friulana comprende 138 comuni del Friuli Venezia «con presenza di comunità di lingua friulana», tra i quali alcuni propri della parte «giuliana» e altri appartenenti alla regione Veneto. Dal suo sito www.aclif.it (ultimo accesso: 26.II.2023) emerge come la sua principale attività sia quella di incrementare l'uso pubblico della lingua friulana sui media regionali.