

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

---

ANNALI  
DELLA  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

1981

—  
*I VOLUME*  
—



Milano - Dott. A. Giuffrè Editore

## INDICE DEL I° VOLUME

DOMENICO COCCOPALMERIO

- Crisi del potere e teologia politica nel «socialismo reale»  
— *Su alcune contraddizioni dell'Impero comunista* . . . pag. 7

FRANCO FLORIO

- Spunti metodologici per un corso di diritto internazionale — *Sulla consuetudine come «fonte» di diritto internazionale* . . . . . « 87

RAIMONDO STRASSOLDO

- Parametri sociologici di organizzazione del territorio.  
Riflessioni sull'ipotesi del comprensorio Trieste-Gorizia « 109

MARISELDA TESSAROLO

- L'analisi del contenuto da Lasswell ai nostri giorni . . . « 139

PAOLO GREGORETTI

- La «teoria della persona» di Luigi Stefanini —  
*Convergenze e divergenze con la filosofia dell'essere* . . « 179

FULVIO BABUDIERI

- I lazzaretti nel litorale austriaco . . . . . « 253

ALDO CAIOLI

- Apartheid: un'interpretazione . . . . . « 275

CARLO GATTI

- Resistenza e lotta armata a Genova (settembre 1943 -  
aprile 1945) . . . . . « 303

RAIMONDO STRASSOLDO

PARAMETRI SOCIOLOGICI  
DI ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO.  
RIFLESSIONI SULL'IPOTESI  
DEL COMPENSORIO TRIESTE-GORIZIA

**Introduzione**

Due sono i temi di questo saggio. Il primo è quello dell'«ente intermedio»: comprensorio, provincia comprensorio, o come altro lo si voglia chiamare. L'altro è quello dei difficili equilibri tra Trieste e il Friuli.

Il nesso tra questi due temi sta nell'ipotesi, sottesa all'evento da cui le presenti riflessioni sono state sollecitate\*, che l'istituzione dell'ente intermedio nel Friuli-Venezia Giulia e la costituzione di un unico comprensorio Trieste-Gorizia possano permettere il superamento di talune difficoltà vuoi economico-territoriali, vuoi politiche, di Trieste.

Per quanto riguarda la prima serie di problemi non ci sembra il caso di aggiungere molto alla già voluminosa letteratura sulla ri-

---

\* Il presente articolo riprende, con alcune modifiche ed aggiornamenti, il testo della relazione «la comprensorializzazione nell'area triestina e goriziana: riflessioni sociologiche» presentata dall'autore al convegno «Trieste nella prospettiva dell'ente intermedio», organizzato dalla provincia di Trieste (1 marzo 1980).

forma dell'Amministrazione locale ed in particolare sull'Ente intermedio tra comuni e regioni. Si tratta di un dibattito ormai a tutti noto, il cui inizio si può assegnare almeno ai tempi in cui Massimo Severo Giannini, nel 1946, propose l'accorpamento dei comuni e la riduzione del loro numero, e che si è sviluppato nella cultura amministrativa e urbanistica in particolare fra gli anni '50 e '60.<sup>1</sup> A questo dibattito anche i sociologi hanno avuto occasione di dare il loro contributo, specie ai tempi dei comitati regionali per la programmazione economica e dei fervori illuministici del primo centro-sinistra. Così A. Pagani ha collaborato agli studi per la pianificazione dell'Umbria,<sup>2</sup> A. Detragiache è stato uno degli autori che hanno individuato e battezzato le «aree ecologiche» piemontesi,<sup>3</sup> F. Demarchi ha costantemente seguito la problematica comprensoriale nella provincia di Trento<sup>4</sup> l'esperienza tuttora più avanzata in questo campo, P. Guidicini e la sua scuola hanno molto scritto sui quartieri e compresi dell'Emilia-Romagna.<sup>5</sup> Il dibattito sui comprensori ha avuto un ritorno di fama a metà degli anni '70 su riviste come «Il Comune Democratico», «Città e Regione», «Città e Società», «Esperienze Amministrative», «Democrazia e Diritto», «Archivio di Studi Urbani e Regionali», e particolare risonanza hanno avuto, nel 1976, i numeri speciali di «Edilizia Popolare» e di «Mondo Economico» dedicati a

<sup>1</sup> Tra i frutti più tipici dell'epoca Cfr. AA. VV., *Studi preliminari per una ricerca sull'istituzione di un ente intermedio tra Provincia e Comune*, Giuffè, Milano 1965, curato dall'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica.

<sup>2</sup> Sull'esperienza umbra Cfr. S. LOMBARDINI, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967 p. 89

<sup>3</sup> Cfr. ad es. A. DETRAGIACHE, *Linee per l'organizzazione territoriale secondo aree ecologiche*, in AA. VV., *Linee per l'organizzazione del territorio della regione*, Unione regionale province piemontesi, Torino 1966

<sup>4</sup> Cfr. ad es. F. DEMARCHI, *Sociologia di una regione alpina*, Il Mulino, Bologna 1968

<sup>5</sup> Cfr. ad es. i suoi contributi in A. ARDIGÒ (cur.), *Borgo, città, quartiere, comprensorio*; Angeli, Milano 1977

questo tema. Anche dalla nostra regione sono venuti contributi significativi in questo campo, già nel 1970, con gli studi di G. Bazo ed altri sulla rivista «Prospettive Regionali»<sup>6</sup> e, più recentemente, con l'eccellente lavoro dell'Assessorato regionale della pianificazione e bilancio, «I comprensori nella regione Friuli-Venezia Giulia», (1977) cui ha autorevolmente collaborato anche uno dei più brillanti specialisti nazionali della problematica, l'architetto Gianni Beltrame. Si dà qui per scontata la conoscenza di questa letteratura e dei problemi classici relativi all'ente intermedio, cioè le ragioni per cui se ne sente così universalmente l'esigenza, l'incapacità del livello comunale di rispondere alle richieste della vita moderna, ed in particolare alla necessità della programmazione e pianificazione; ma anche quelli relativi all'accresciuta domanda di servizi; problemi della natura, della struttura e delle funzioni di questo nuovo livello di amministrazione locale; problemi relativi all'identificazione dei suoi poli, delle sue «dimensioni ottimali» e della sua perimetrazione.<sup>7</sup>

#### A. Dottrina: alcune linee di accostamento teorico

##### 1. Il dibattito sulle «dimensioni ottimali»

A questo proposito, una riflessione importante riguarda la finalità degli sforzi tesi a individuare le «dimensioni ottimali». Il termine

<sup>6</sup> «Prospettive regionali - osservatorio del Friuli-Venezia Giulia» anno II n. 6 1970

<sup>7</sup> Su questi temi generali ci siamo già soffermati in R. Strassoldo, *La suburbanizzazione della collina veneta e friulana*, Cedam, Padova 1971 e *Comunità e sviluppo, aspetti sociologici di una realtà comprensoriale*, Colloredo di Montebano 1971. Pubblicazioni più recenti in argomento sono quelle di M. BALBO (cur.), *Comprensori, ristrutturazione istituzionale e regionale*, Angeli, Milano 1978, F. FORTE (cur.) *Dalla regione al comprensorio - problemi di pianificazione urbanistica*, Angeli, Milano 1980

«ottimale» ha una sua precisa origine tecnica nella «cultura marginalistica» e nella teoria delle decisioni, dei giochi, della ricerca operativa e di simili metodologie tese all'analisi e alla razionalizzazione del comportamento socio-economico, ma nel corso degli ultimi anni si è completamente banalizzato, venendo a significare nient'altro che «buono» o «desiderabile»; come è già capitato ad altri termini, quale «razionale» o «funzionale».

Gli studi sulla dimensione «ottimale» dei sistemi sociali hanno una tradizione antichissima, a cominciare almeno da Platone, secondo il quale la repubblica ideale avrebbe dovuto avere non più e non meno di 5.040 cittadini<sup>8</sup>; e la letteratura utopistica ha sempre posto gran cura nello specificare il numero esatto degli abitanti delle città ideali e delle loro suddivisioni. La letteratura urbanistica che, come è noto, a quella utopistica è strettamente legata, ha continuato a produrre schemi numerici sulle dimensioni «ottime» dei quartieri, dei centri abitati, degli insediamenti in generale; e a questo dibattito si sono aggiunti poi geografi ed economisti<sup>9</sup>.

Paralleli sono gli studi, ormai demodè, ma così cari alla scienza positivista, sulle popolazioni ottimali dei sistemi economici, in cui si intrecciano considerazioni demografiche, economiche e geopolitiche; e quelli sulle dimensioni ottimali delle aziende e delle organizzazioni<sup>10</sup>. Che cosa resta di valido di tutta questa letteratura? Ben poco. Essa si è mossa a lungo tra la mera speculazione numerologica e la ricerca di modelli emergenti dalla realtà empirica, tra gli schemi astratti di una geometria sociale e la descrizione di realtà sempre troppo complesse e uniche. Sembra esservi un diffuso consenso su

<sup>8</sup> G. GLOTZ, *La città greca*, in A. MARTINOTTI (cur.), *Città e analisi sociologica*, Marsilio, Padova 1967, p. 143

<sup>9</sup> Sulle «dimensioni ottimali» cfr. R. Strassoldo, *Le dimensioni ottimali degli insediamenti umani*, in Atti della conferenza regionale sulle autonomie locali, (Merano 1977) Trento 1977, pp. 229-253

<sup>10</sup> Cfr. H.W. Richardson, *The economics of urban size*, Saxon House Lexington 1977 p. 124

certi numeri, dimensioni e soglie, ma non ne sono sempre chiari né i fondamenti scientifici né l'utilizzabilità pratica. Gli studi sui piccoli gruppi indicano in otto-dieci la dimensione del gruppo che ottimizza le possibilità di interazione e di controllo reciproco<sup>11</sup>; e dieci è anche la base numerica su cui sono spesso costruite le gerarchie di controllo, ad esempio nelle organizzazioni militari<sup>12</sup>; ma è stato osservato che anche il numero di suddivisioni territoriali negli stati, cioè le regioni, tende alla media di dieci, con escursioni tra 2 e 25<sup>13</sup>; che anche il rapporto ottimale tra studenti e docenti è stato talvolta indicato in 10, e che la composizione delle classi e dei seminari varia di solito anche essa tra 5 e 25, con media 10. Quali siano le ragioni di questi fatti è difficile dire; gli psicologi suggeriscono che la capacità descrittiva della mente umana non sembra superare agevolmente gli 5-9 «gradi» (il «magico numero 7»);<sup>14</sup> gli antropologi ed ecologi ricordano che l'*homo sapiens* ha passato quasi tutta la sua esperienza filogenetica in gruppi familiari estesi («orde») di grandezza variante tra 5 e 50, con una media di 25, articolate in nuclei familiari di 7-8 persone<sup>15</sup>. Ciò può aver plasmato profondamente la struttura mentale dell'uomo, e condizionare ancora nettamente il suo modo di costruire organizzazioni. Questo discorso ha rilevanza per la problematica comprensoriale in quanto può contribuire a spiegare perché le regioni

<sup>11</sup> Le implicazioni di tali studi per la pianificazione territoriale e la gerarchia dei livelli decisionali sono stati messi in rilievo da G. Chadwick, *A systems view of planning*, Pergamon, Oxford 1971 p. 26. Anche K. E. Boulding, *Ecodynamics*, Sage, S. Francisco, 1978, p. 214

<sup>12</sup> H. Ruesch, in Thayer (ed.), *Communication: the ethical and moral issue*, Gordon, New York 1973

<sup>13</sup> Comunicazione personale di A. Kuklinski

<sup>14</sup> G. MILLER, *The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information*, «Psychological Review», v. 63, 1956. Su questa tesi si è sviluppata una ricca letteratura.

<sup>15</sup> REYNOLDS, in P. J. Ucko ET AL. (eds.), *Man, settlement and urbanism*, Schenkman, Cambridge (Mass.) 1972 p. 404. Anche su tale livello numerico i riferimenti bibliografici potrebbero essere molto più numerosi.

sentano così impellente la necessità di un «interlocutore sintetico»<sup>16</sup>, perchè non siano capaci di trattare direttamente con i comuni. Il principio di organizzazione sociale sopra ricordato permette di fare a meno di molte arzigogolature e di molti sospetti circa le volontà prevaricanti o conservatrici delle amministrazioni regionali<sup>17</sup>. Il fatto è, semplicemente, che nessuno attore sociale si sente a suo agio se deve trattare con centinaia di interlocutori; non è in grado di controllare «tanta complessità», di ricordare le caratteristiche di ognuno e calibrare le interazioni. Questi sono i fondamenti della gerarchia, ma anche del decentramento. Ecco quindi una prima indicazione utile in tema di dimensioni ottimali: le dimensioni ottimali delle unità di un livello, in un sistema gerarchico, saranno quelle che permettono di formare un numero di unità che si avvicina a quello del «piccolo gruppo» sociale: tra i 5 e i 25 (o tra i 2 e i 30) con una media di 10.

Una seconda linea di considerazioni riguarda le dimensioni delle comunità e degli insediamenti, cioè dei gruppi territoriali. Qui si ricorda che le società a base agricola, che hanno costituito il fenomeno più rilevante nelle ultime migliaia di anni, sono di solito organizzate in comunità di villaggio dalle dimensioni medie di poche centinaia di abitanti (500-600, con escursioni tra i 200 e 2000). A questo tipo di organizzazione socio-territoriale si sono ispirati i teorici della «piccola comunità» e quelli del «gruppo di vicinato», inteso come versione urbana della piccola comunità rurale. Al di sopra di tale tessuto di base si è normalmente formata una rete di «località centrali» urbane. Il sistema delle città mostra spesso un'articolazione di livelli gerarchici, in cui alcuni studiosi hanno creduto di scorgere l'operare di un fattore 7, che si avvicina ai «numeri magici» della teoria dell'orga-

<sup>16</sup> C. BELTRAME, *I comprensori: natura, compiti, organizzazione, loro collocazione nel disegno di riassetto dei livelli di governo locale*, in «Esperienze Amministrative», Ott. 1976

<sup>17</sup> Sospetti di questo genere nutrono, ad es., M. BALBO, *op. cit.*, p. 11 e M. SERNINI, *ibid.*, p. 109

nizzazione e dei piccoli gruppi ma che si basa anche sui fatti geometrico-territoriali (esagonalità delle maglie)<sup>18</sup>.

Nelle società urbane tradizionali, pre-industriali, le dimensioni demografiche delle città «normali» (escludendo quindi quelle eccezionali, come le capitali dei grandi imperi, i grandi porti ecc.) possono essere indicate in una gamma tra 5.000 e 50.000, con forse una media di 30.000. Questi sono i numeri suggeriti da numerosi studiosi dell'urbanistica (a cominciare, ancora, da Platone a Leonardo da Vinci e E. Howard) come «ottimali» per le comunità urbane. Questa tradizione ha avuto una influenza diretta nel dibattito sulle dimensioni «ottimali» dei comprensori. Infatti i comprensori sono stati suggeriti anche, e in primo luogo, come strumenti di «urbanizzazione della campagna», per fornire alle aree depresse servizi e «livelli di vita» paragonabili a quelli goduti dagli abitanti delle aree più sviluppate, e quindi urbane-industriali. E se gli urbanisti indicavano in 50-60.000 la dimensione ottimale della comunità urbana, queste cifre dovevano andar bene anche per la comunità di urbanizzare; anche qui naturalmente con tutte le oscillazioni e latitudini proprie dei fenomeni sociali, che la dottrina indicava spesso fra 20.000 e 200.000.

A questo proposito si possono fare ancora alcune osservazioni. La prima riguarda le «sottocomunità urbane», cioè le articolazioni interne degli agglomerati urbani. Si è tentato spesso, nel corso del dibattito sui quartieri e sul decentramento amministrativo degli anni '50 e '60, di introdurre parametri dimensionali desunti dalla dottrina urbanistica sulle comunità urbane. Ma altri fattori — densità demografica, morfologia urbana, e soprattutto i criteri organizzativi sopra ricordati — hanno spesso portato, nelle grandi metropoli, alla formazione di quartieri di dimensioni enormi, più vicini alla soglia superiore che a quella inferiore indicate per le comunità urbane. La cosa

<sup>18</sup> C. A. DOXIADIS, *Ekistics, introduction to the science of human settlements*, Hutchinson, London 1968; cfr. anche R. STRASSOLDI, *Sistema e ambiente*, cit., p. 191

ha rilevanza per la problematica comprensoriale perché talvolta i comprensori sono stati indicati come i «quartieri» di un'unica «città regione» e sistema metropolitano. Inoltre ha particolare rilevanza nel caso triestino, perché, trattandosi di un'area già fortemente urbanizzata, non presenta quelle caratteristiche che hanno suggerito la formulazione del modello comprensoriale come strumento di urbanizzazione, di sviluppo e di riequilibrio. A Trieste è più rilevante la problematica dei quartieri e del decentramento urbano, piuttosto che quella del comprensorio e dell'accorpamento.

Una terza linea di riflessione in tema di «dimensioni ottimali» riguarda la problematica dei «poli di sviluppo» propria della «scienza regionale» e dell'economia territoriale. Qui non si tratta tanto di individuare le dimensioni della comunità in cui «si vive meglio», ma le dimensioni del sistema economico locale in cui si produce di più e ci si sviluppa con maggiore rapidità. Gli studiosi, più che di dimensioni ottimali, qui parlano piuttosto di dimensioni minime, non ponendo limiti a priori al gigantismo dei sistemi economici: le loro indicazioni oscillano da 25.000 a 500.000, con una certa concentrazione sui 300.000<sup>19</sup>. Queste sarebbero dunque le soglie dello sviluppo «auto-sostentantesi». Ma la dottrina su questi problemi è in gran parte speculativa e incerta, come si vede anche dall'ampiezza della gamma indicata.

Una quarta linea è infine quella degli studi delle dimensioni «ottimali» dei vari servizi amministrativi. Si tratta di studi ingegneristici e «aziendalistici», che si muovono dall'analisi dei costi delle strutture (personale, attrezzature, ecc.) per individuare poi il «bacino di utenza» o il «mercato» corrispondente; e ciò si può fare non solo per i servizi erogati dall'amministrazione pubblica, ma anche per quelli e-

rogati da altre organizzazioni «settoriali» o «funzionali»<sup>20</sup>. I problemi fondamentali qui sono due. Da un lato quelli relativi alla identificazione delle soglie; abbastanza chiari in alcuni casi (ad esempio le piscine, le scuole, le case di riposo) lo sono meno in altri, per la capacità della struttura di servizio di variare in modo continuo, in corrispondenza al variare dell'utenza, senza «salti» di rendimento. Il secondo ordine di problemi è che le molte dozzine di servizi che fanno capo ad una comunità hanno ognuno «profili di efficienza» diversi, e non sono necessariamente multipli o sottomultipli l'uno dell'altro. Quindi i loro bacini di utenza possono essere molto diversi per forma e dimensione. L'area interessata ad un impianto di depurazione potrà essere molto diversa da quella di un teatro, il bacino di utenza di un servizio medico molto diverso da quello di una centrale elettrica. Il problema di fondo è quindi quello di armonizzare le esigenze dimensionali (spaziali, territoriali) così diverse, dei diversi servizi settoriali e funzionali.

Si è parlato, all'inizio di questa sezione, di futilità degli sforzi per individuare le «dimensioni ottimali» degli insediamenti o dei «sistemi territoriali». Ciò che è futile è la speranza di trovare dei parametri obiettivi per la regolazione di organismi così complessi come sono i sistemi insediativi. È un'aspirazione universale della mente umana quella di individuare i criteri razionali per dare ordine al mondo; ma non c'è modo di sfuggire alla necessità della empiria e della politica, cioè dell'«irrazionale». Gli scienziati stanno escogitando formalismi sempre più raffinati per l'analisi delle realtà territoriali, e propongono modelli sempre più complessi<sup>21</sup>; ma ad ogni istante è evidente la necessità di scelte, di ponderazioni, di valutazioni

<sup>19</sup> R. GUBERT, *Note sui criteri di ottimalità per la riorganizzazione territoriale-amministrativa locale*, in «Atti» della conferenza regionale sulle autonomie locali, Trento 1977, cit.; anche S. CARPERO, A. BUSCA, *Lo sviluppo metropolitano in*

*Italia*, Giuffrè, Roma 1970

<sup>20</sup> M. J. MOSELEY, *Growth centres in regional planning*, Pergamon, Oxford 1974; anche RICHARDSON, *op. cit.*; anche A. KUKLINSKI (ed.) *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, The Hague 1972; idem (ed) *Polarized development and regional policies*, Mouton, The Hague 1981

<sup>21</sup> Cfr. ad es. F. Forte (cur.) *op. cit.*

che escono dall'ambito della scienza e appartengono a quelli dell'ideologia, della politica e della cultura.

La visione di un territorio organizzato in un regolare *quadrillage* gerarchico di unità omogenee ed efficienti — al limite della maglia perfettamente ortogonale di dipartimenti che l'abate Sieyès sognava di imporre sul territorio francese — è un fatto puramente culturale<sup>22</sup>; e numerosi sociologi e filosofi hanno messo in guardia dagli eccessi dell'estetica sociale<sup>23</sup>, cioè dalla tendenza ad imporre un ordine troppo formale e simmetrico alla realtà sociale. I fattori in gioco nella dinamica dei sistemi sociali sono troppo numerosi — dalla geografia alla tecnologia, dalle memorie storiche alle determinanti ambientali, dai modelli culturali a quelli organizzativi, dai geni ai progetti — perchè dalla loro interazione possa uscire un ordine di tipo meccanico o geometrico.

I sistemi sociali si intrecciano e si compenetrano, si accavallano e si sovrappongono, hanno le forme più disparate, in uno spazio che non ha solo due dimensioni, come quello «banale» delle carte geografiche, ma tante quanti sono i settori di attività<sup>24</sup>. Ogni sottosistema sociale ritaglia lo spazio secondo le proprie esigenze, e ogni unità spaziale può appartenere ad una pluralità di sottosistemi dall'ambito non coincidente; ogni individuo può essere orientato a diversi centri, in funzione dei suoi diversi bisogni. La riduzione di questa complessità, che tanto scandalizza le anime semplici e che di fatto presenta diversi problemi in termini di identità, di efficienza, ecc. è una delle preoccupazioni fondamentali del potere politico, che tende alla creazione di una maglia quanto più regolare, uniforme, e dai

<sup>22</sup> P. CLAVAL, *Espace et pouvoir*, Puf, Paris 1978

<sup>23</sup> G. SIMMEL, *Soziologische Ästhetik*, in *Brücke und Tur*, Köhler Stuttgart 1957

<sup>24</sup> La distinzione tra gli «spazi funzionali» delle diverse attività socio-economiche è stata codificata dal Perroux, ma è una caratteristica di tutta la «scuola francese», che attraverso Halbwachs risale fino a Durkheim.

confini non ambigui<sup>25</sup>. Ma l'uomo della strada sente molto meno questa preoccupazione, anche perchè nella sua vita quotidiana si muove in un proprio spazio soggettivo, unico, ben diverso dallo spazio inter-soggettivo di cui si devono occupare coloro che operano nel nome dell'intera collettività<sup>26</sup>.

## 2. Il problema del «mantenimento dei confini» e della «persistenza degli aggregati».

L'aspirazione all'univocità delle delimitazioni è dunque propria solo di coloro che si elevano con il pensiero a considerare le società come un tutto, e di coloro che nella società occupano i posti più elevati; è una problematica propria delle autorità, del potere. Sono i centri di potere che sentono come primaria la necessità di definire gli ambiti, territoriali e funzionali, delle proprie competenze, suddividere lo spazio, ritagliare circoscrizioni, imporre confini precisi.

Su questa problematica ho avuto più volte occasione di ritornare<sup>27</sup>, e qui mi limiterò a brevi cenni. Si tratta, insieme a quella della individuazione del polo e a quella della dimensione ottimale, di una delle problematiche classiche dell'organizzazione territoriale, e forse la più universale: perchè se è vero che di solito il centro o polo è un dato evidente e che in alcuni casi si possono individuare dimensioni

<sup>25</sup> Su questa funzione principale del sistema politico ha attirato l'attenzione già il PARSONS, *Il sistema sociale*, Comunità, Milano 1965 (1951). Cfr. anche N. LUTTMANN, *Soziologische Aufklärung*, I, II, Westdeutscher, Opladen 1971 e 1975; anche G. KAUFMAN, *Il sistema globale*, Del Bianco, Udine 1974

<sup>26</sup> Sullo spazio sociale come spazio vissuto, e altri aspetti della problematica spaziale, cfr. YI-FU TUAN, *Space and Place*, Univ. of Minnesota press, 1975; anche G. VAGAGGINI (cur.), *Spazio geografico e spazio sociale*, Angeli, Milano 1978; R. STRASSOLDO, *Spazio e società* (in preparazione).

<sup>27</sup> Cfr., da ultimo, *La teoria dei confini*, in *Temi di sociologia delle relazioni internazionali*, Isig, Gorizia 1979

minime e massime e quindi ambiti di ottimalità di un sistema, è anche vero che la definizione dei confini è quasi sempre problematica; «Ovunque si traccino confini si creano problemi» è una dei principi più generali della pianificazione<sup>28</sup>.

La problematica della delimitazione, perimetrazione, articolazione, suddivisione, definizione (i termini sono tutti all'incirca equivalenti) è una delle più diffuse nella letteratura in tema di organizzazione territoriale<sup>29</sup>. Il problema di fondo è quello dell'irriducibile contrasto tra le esigenze della comunicazione e dell'interazione sociale, che creano tessuti continui, amorfie strutture a rete, e quelle del controllo sociale (del potere dell'organizzazione), che esige strutture polarizzate in un centro e quindi una delimitazione degli ambiti di competenza dei singoli centri<sup>30</sup>.

Questa dialettica si ripropone ad ogni livello di organizzazione sociale, dal nucleo familiare allo stato-nazionale, perché ogni attore è anche, in qualche misura, un centro di potere sociale; e ad ogni livello si ripresenta la tensione tra le necessità del controllo e dell'identità, che portano alla nettezza e chiusura dei confini, e le esigenze di comunicazione e di scambio che portano al loro superamento e apertura<sup>31</sup>. Nella nostra società vi sono due livelli organizzativi fondamentali, in cui la problematica dei confini è chiaramente universalmente sentita: quello individuale-familiare e quello dello «stato-nazionale». Il primo distingue la sfera del privato da quella del pubblico, il «se» dagli «altri», e la proprietà privata dai beni collettivi; e questi sono confini che la maggior parte della gente custodisce con molta attenzione, e per difendere i quali è disposta a lottare con forza. Il se-

<sup>28</sup> D. SENIOR, *The regional city*, London 1966

<sup>29</sup> Per un esempio di diversi approcci alla determinazione dei confini, in un'area urbana, cfr. A. GASPARINI, B. TELLIA, A. PERTOLDEO, *Spazi sociali tra quartieri e città*, Grillo, Udine 1979

<sup>30</sup> N. LUHMANN, *op. cit.*

<sup>31</sup> O. KLAPP, *Opening and closing: strategies of information adaptation in society*, Cambridge univ. press 1978

condo confine largamente sentito, nella nostra società, è quello tra stati-nazionali diversi, che costituisce quasi una nostra seconda pelle, in quanto lo stato nazionale è divenuto, nel corso degli ultimi secoli, fonte primaria di vita e di morte su ogni uomo, e condiziona ogni suo pensiero e comportamento, dalla culla alla tomba. L'importanza di questi due livelli di organizzazione e quindi di questi due confini è ben evidenziata dall'imponenza delle elaborazioni sovrastrutturali che su di essi sono cresciute, dall'intera impalcatura del diritto privato alle ideologie dello stato-nazionale; e la generalità della gente ha sentimenti, opinioni e atteggiamenti molto chiari e profondamente sentiti su questi problemi. Le minacce all'integrità dei confini dell'io, della famiglia e della proprietà da un lato, e a quelli della nazione dell'altro, scatenano emozioni ben forti.

Ma vi sono numerosi altri livelli di organizzazione sociale, sia territoriale che «funzionale», rispetto ai quali l'appartenenza, l'identificazione, il «senso di gruppo», lo «spirito di corpo» e la difesa dei confini non sono così universali né chiari né profondi.

In particolare l'appartenenza alle diverse circoscrizioni in cui è articolata l'amministrazione pubblica non sembra un fatto molto rilevante nella vita quotidiana, tra la gente comune. Comune, provincia, regione sono ben lungi dal suscitare la somma di emozioni che circondano il «mondo vitale» del sé e della famiglia e quello pseudo-vitalistico del Leviatano. Il senso di comunità e l'integrazione sentimentale è particolarmente debole, nella gran maggioranza dei casi, per quanto riguarda il livello provinciale e regionale. La provincia, come è noto, è un organismo recente, artificioso, messo in aspra discussione fin dalla sua nascita sia dalla dottrina politico-giuridica sia dalle frustrazioni delle infinite città e cittadine che il caso non ha voluto fossero elevate al rango di capoluogo provinciale<sup>32</sup>. La regione, in Italia, è spesso accusata delle opposte colpe di essere, da un lato

<sup>32</sup> F. ДЕМАРШН, *Contributo a una tipologia della provincia italiana*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, 1965

troppo legata alle realtà storico-culturali locali, e quindi troppo piccola agli scopi della programmazione economica, e, dall'altro di essere troppo lontana dalla gente, e di accogliere al suo interno un'eterogeneità di culture locali. Anche il comune, per quanto il più tradizionale, meglio istituzionalizzato, ed incisivo dei livelli di governo locale, non sembra oggetto di sentimenti molto più forti e definiti. In primo luogo non in tutta Italia è esistita una vera tradizione di liberi comuni; in secondo luogo nelle aree rurali il comune spesso non coincide affatto con la comunità sociologica. Qui la maggior parte dei comuni raggruppano, più o meno forzatamente o armonicamente, una pluralità di villaggi e parrocchie, cioè di «campanili», che sono l'indicatore più tradizionale dell'esistenza di una comunità.

Comuni, province e regioni sono, agli occhi dell'uomo della strada, null'altro che uffici amministrativi, strutture di servizio, meri strumenti tecnici di cui importa la funzionalità e l'efficienza, ma su cui non si appuntano sentimenti di rilievo. La gente si rende conto di «appartenere» a queste istituzioni solo quando deve sbrigare qualche pratica; i confini tra di esse non sono visibili sul territorio; il modo in cui le amministrazioni pubbliche si suddividono il territorio non è molto più rilevante di quello con cui lo spazio è spartito tra filiali di aziende commerciali, tra centrali della rete telefonica o tra circoscrizioni giudiziarie. In linea di principio quindi anche le variazioni dei confini tra gli enti locali dovrebbero essere questione di pura conveniente tecnica, senza implicazioni emozionali della popolazione.

Così però non è, naturalmente. Ogni proposta di mutamento di confini comunali, provinciali, o regionali, suscita clamori altissimi da più parti, in primo luogo perché effettivamente può disturbare delle *routines* sociali: l'orientamento verso un capoluogo piuttosto che verso un altro. Anche se la novità può essere in qualche caso conveniente o non eccessivamente sconveniente sul piano dell'efficienza «ecologica», dei tempi e costi di percorrenza, e su quella del miglioramento dei servizi, si tratta pur sempre di un disturbo delle abitudini stabilite.

Ma le reazioni dell'opinione pubblica a queste modifiche sarebbero di solito modeste e di breve durata se non fossero alimentate dalle reazioni, ben più forti e motivate, della classe politica locale, la quale si pone rispetto ai confini e all'integrità della propria circoscrizione amministrativa in termini psicologicamente non dissimili da quelli del buon padre verso la propria casa-famiglia o dal principe rispetto al proprio stato. La classe politica è, inevitabilmente, qualcosa di diverso dal resto della popolazione. Anche nelle società a «democrazia partecipata», come vuole essere la nostra, non più del 5% degli adulti partecipa veramente alla vita politica, e la percentuale dei «decision makers» è notoriamente ancora ben più bassa<sup>33</sup>. Ciò che distingue questo ristretto gruppo dal resto della popolazione è, tra le altre cose, proprio il senso di identificazione con l'ente in nome del quale e per il quale agisce, al buon funzionamento e al progresso del quale dedica le proprie energie. Vi sono certo anche dei motivi pratici, delle ragioni tecniche, degli *interessi* che spiegano questo particolare rapporto emotivo tra l'agente e l'ente; ad esempio, questioni di circoscrizioni elettorali. Ma non v'è dubbio, crediamo, che la resistenza degli amministratori a modifiche (soprattutto a riduzioni, naturalmente) del «proprio» territorio sia di ordine psicologico ed emotivo piuttosto che razionale; un «residuo», in termini paretiani. V'è tutta una serie di principi generali del comportamento che può spiegare questi fenomeni; e si può parlare di «mantenimento dei confini», di tendenza dei sistemi all'autoconservazione e alla crescita, o di inerzia sociale, o di legge della «persistenza degli aggregati» o, più familiarmente, del principio per cui «cosa fatta capo ha». E si tratta anche della tendenza ad attribuire corpo ai nomi, anima alle cose, nel considerare unità viventi, «organismi», quel che inizialmente era null'altro che una combinazione, un aggregato casuale di parti disperate. Nel caso di organismi territoriali, questa tendenza è rafforzata dalla formazione di «mappe mentali» dotate di forte potere evocativo ed emo-

<sup>33</sup> K. W. DEUTSCH, *I nervi del potere*, Einaudi, Milano 1972.

tivo<sup>34</sup>. Le obiezioni di ordine tecnico ai mutamenti territoriali e confinari sono certo importanti — cfr. ad esempio i problemi che tali variazioni portano nella redazione di serie storiche di dati statistici, e la necessità di rinnovare le rappresentazioni cartografiche; o il fatto che la modifica dei confini comunali, provinciali o regionali dovrebbe comportare (o meno) una corrispondente modifica delle circoscrizioni di una miriade di altri enti ed uffici pubblici, e in parte anche privati.

Ma si tratta, in fin dei conti, di problemi ben superabili, «ove vi sia la volontà politica»; e che si tratti di cose minori è suggerito dal fatto che raramente sono queste le argomentazioni portate contro le proposte di variazioni territoriali. Tali argomentazioni fanno invece solitamente appello emozionale all'«unità» della «comunità» (comunale, provinciale o regionale) concepita o come una grande famiglia (e allora si mettono in rilievo i fattori culturali, spirituali, etnici ecc.) o come un piccolo stato (e allora si sottolineano le complementarietà tra le diverse parti, l'armonia degli interessi superiori, e si arriva a parlare di autosufficienza economica, ecc.).

### 3. Il problema della partecipazione.

La *partecipazione* è un concetto molto diffuso nella letteratura sulla organizzazione territoriale, specialmente in coppia antinomica con quella di *efficienza*. Uno dei principi più noti in questo campo è quello proposto dall'Isard, secondo cui esiste una relazione diretta,

<sup>34</sup> Sulla simbolizzazione dei nomi geografici cfr. H. TREINEN, *Symbolische*

*Ortsbezogenheit*, «Köhler Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie», 17, 1965; sulle mappe mentali, cfr. P. GOULD, *Mental Maps*, Penguin, Harmondsworth 1976. L'intera questione può, ovviamente, essere studiata anche alla luce delle ipotesi sull'«istinto territoriale»: cfr. T. MALMBERG, *Human territoriality*, Mouton, The Hague 1980, e l'ampia bibliografia riportata.

entro certi limiti, tra ampiezza spaziale ed efficienza, ed inversa tra ampiezza e partecipazione<sup>35</sup>. Questo principio riassume una lunga serie di riflessioni filosofiche e politologiche sui rapporti tra ampiezza del sistema politico e grado di democrazia<sup>36</sup>; J. J. Rousseau aveva da tempo postulato un principio del tutto analogo a quello di Isard; la problematica, squisitamente cattolica, della appartenenza locale, della comunità di villaggio e di quartiere (ispirata al modello della parrocchia) ne è una terza espressione; e si possono ricordare anche le dottrine federalistiche, sia liberali che socialiste. Il problema della partecipazione — che non è evidentemente qui possibile affrontare con sistematicità — è strettamente connesso a quello dell'organizzazione territoriale perché quartieri, comuni, comprensori, province e regioni non hanno solo lo scopo tecnico — economico di erogare ai cittadini dei servizi efficienti, ma anche quello politico di permettere loro di prender meglio parte al processo decisionale. La partecipazione è quindi solitamente invocata sia tra gli obiettivi che tra i criteri e parametri dell'organizzazione territoriale dell'amministrazione; si fanno in questo campo molte considerazioni tra la «partecipazione per l'amministrazione» e l'«amministrazione per la partecipazione», e si sottolineano le correlazioni (oltre che la concorrenza) tra efficienza e partecipazione; e si propongono diverse tipologie delle spinte a partecipare e delle modalità di partecipazione, ci si interroga sui limiti tra genuina partecipazione e ingegneria del consenso e così via<sup>37</sup>.

Qui vorremmo avanzare solo due considerazioni in riferimento alla problematica dell'ente intermedio. La prima è che sono cadute

<sup>35</sup> W. ISARD, *Methods of regional analysis*, M.I.T. Cambridge, Mass. cap. II

<sup>36</sup> R. A. DAHL, E. R. TUFTS, *Size and democracy*, Stanford Univ. press 1974

<sup>37</sup> Sulla partecipazione cfr. P. GUIDICINI (cur.) *Gestione della città e partecipazione popolare*, Angeli, Milano 1973; G. ELIA, *Il conflitto urbano*, Pacini, Roma 1974; AA. VV.; *Il territorio della partecipazione*, «Vita e Pensiero», 1977; A. ARDIGÒ, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Città Nuova, Roma 1980; M. SERNINI, in M. BALBO (cur.), *op. cit.*, p. 103

molte illusioni sulla possibilità di utilizzare il criterio della «massima partecipazione» come parametro per il dimensionamento e la perimetrazione delle istituzioni sul territorio.

Illusoria, se non deliberatamente ingannevole, sembra anche l'idea, pur ancora radicata nella letteratura in materia, che solo con una più attiva ed autentica partecipazione popolare si possano sciogliere i nodi più tipici, come quelli delle dimensioni «ottime» e della perimetrazione degli organismi territoriali<sup>38</sup>, a meno che per partecipazione non si intenda meramente il referendum, con la sua brutale dicotomizzazione di problemi aggrovigliati, sfumati e ricchi di alternative. Il referendum potrà decidere l'accoglimento o il rifiuto di una alternativa, ma la sua formulazione sarà pur sempre opera dei tecnici e/o della classe politica.

La seconda è che la partecipazione è un comportamento piuttosto costoso, sia alla collettività che al singolo, in termini di tempo, energie, stress e così via. Da ciò deriva:

- 1) che la partecipazione è più facile in tempi e luoghi caratterizzati da prosperità piuttosto che da scarsità;
- 2) che i partecipanti provengono di solito dalle categorie sociali con maggior disponibilità di quelle risorse;
- 3) che questi costi vengono affrontati se vi sono delle contropartite ovvero delle motivazioni adeguate<sup>39</sup>.

A livello locale, le motivazioni possono coincidere in parte con quelle che animano la partecipazione politica in generale (ideologico-culturali, economiche ecc.); ma qui acquistano particolare rilevanza sentimenti di appartenenza territoriale, l'identificazione con il gruppo locale, il senso di comunità. Questi sentimenti sono stati messi a dura prova dai processi di massificazione, omogeneizzazione culturale, razionalizzazione, e così via, tipici della società moderna,

urbano-industriale-burocratica; e una delle problematiche fondamentali del nostro secolo è stata senza dubbio quella dello sradicamento, dell'alienazione dalla propria comunità intesa come formazione socio-territoriale. Si tratta, come si è notato, di una problematica tipica del pensiero cattolico e di quello conservatore<sup>40</sup>, che ha trovato scarsa rispondenza sia nel pensiero autoritario e statolatrico di destra che nella cultura classista e conflittuale del marxismo, ma che sembra in via di rivalutazione da parte della «nuova sinistra». Ora, la comunità locale si caratterizza non solo dal punto di vista paesaggistico ed urbanistico, ma soprattutto da quello storico-linguistico-culturale-etnico. La riscoperta delle diversità locali, delle parlate minori, delle culture regionali fa parte di questi nuovi fenomeni partecipativi, in ruolo insieme di causa ed effetto<sup>41</sup>. La valorizzazione di queste diversità è ormai uno degli obiettivi di tutte le carte regionali e della maggior parte degli statuti comprensoriali<sup>42</sup>. E non si vedono molte altre maniere per stimolare la crescita della partecipazione a livello locale se non puntare sui sensi di identità e solidarietà che nascono dalla comunanza di parlata, di storia, di cultura popolare. Vi sembrano essere in effetti tre fonti di motivazioni alla partecipazione politica. La prima è quella classica, dell'ambizione, della gloria, della volontà di potenza; ma non sembra che questo possa giocare un gran ruolo quando si tratta dei livelli inferiori di governo; ed in ogni caso sono motivazioni piuttosto rare, e socialmente meno apprezzate ai tempi nostri. La seconda è l'interesse economico; che, ai livelli di cui ci interessiamo qui, spiega la notevole presenza, tra i «partecipanti»

<sup>40</sup> Per la tradizione cattolica basti riferirsi al «manifesto» di S. WEN, *La prima radice*, Comunità, Milano 1973; per quella conservatrice si può risalire, con R. NISBET (*The quest for community*, 1953) a Tocqueville e Burke.

<sup>41</sup> Per un esempio, nella letteratura, su comprensori e partecipazione, cfr. M.

SERNINI, *op. cit.*, p. 106. P. GUIDICINI, *Verso quale «gestione sociale» del territorio?*, in *Il territorio della partecipazione*, cit., pp. 56, 107, 113, 114, 148

<sup>42</sup> Cfr. Regione Friuli-Venezia Giulia, Assessorato alla pianificazione e bilancio, *I comprensori nel Friuli-Venezia Giulia*, Trieste 1977

<sup>38</sup> F. INDOVINA (cur.), *Capitale e territorio*, Angeli, Milano 1974

<sup>39</sup> Sul profilo sociale dei «partecipanti», cfr. A. MEISTER, *Partecipazione sociale e cambiamento sociale*, AVE, Roma 1971; anche M. SERNINI, *op. cit.*, p. 103

palesi od occulti, di coloro le cui fortune economiche sono legate allo sviluppo e all'espansione della comunità. Mentre per molte categorie di cittadini — ad esempio dipendenti e pensionati —, la crescita economica della propria comunità, la creazione di nuovi posti di lavoro, l'aumento della popolazione presenta vantaggi solo marginali, e può presentare anche invece degli inconvenienti molto concreti, vi sono altre categorie cui la crescita porta di gran lunga più vantaggi che svantaggi, e che sono gli esponenti tipici del «boosterism» municipale: si tratta in generale degli uomini d'affari, dei commercianti, degli speculatori immobiliari, dei professionisti in generale. Da queste categorie vengono i più motivati esponenti dello sviluppo illimitato della propria comunità, i più attivi partecipanti (sebbene spesso occulti) al processo politico.<sup>43</sup> Ma vi è anche una terza fonte, quella appunto dei sensi di appartenenza, di identità, di solidarietà, alimentati dalla conoscenza di una lunga storia comune e dalla percezione della peculiarità ed unicità della propria cultura rispetto a quella delle comunità vicine; sentimenti più tipici dei «litterati», degli intellettuali, che trovano in essi anche una compensazione delle proprie frustrazioni economico-sociali ed esistenziali, una ragione di vita nella battaglia in difesa della diversità locale di fronte all'invasione della società burocratica di massa.

Non è qui il caso di approfondire la complessa problematica del risveglio delle culture locali nella nostra società<sup>44</sup>, interessava solo sottolineare come si tratti di una delle forze principali mobilitate a favore della partecipazione a livello locale. Se è vero che questa partecipazione è una delle condizioni per il buon funzionamento delle

<sup>43</sup> H. MOLOTCH, *The city as a growth machine, Toward a political economy of place*, «American Journal of Sociology», v. 82, sett. 1976; LYON ET AL.: *Community power and population increase*, «American Journal of Sociology» v. 86, n. 6 maggio 1981

<sup>44</sup> U. RÄNÄN (ed.) *Ethnic resurgence in modern democratic states*, Pergamon New York 1980

nuove istituzioni territoriali, oltre che una delle loro finalità, allora il fattore culturale, etnico e linguistico non può più essere trascurato dagli «ingegneri di istituzioni»; l'identificazione dei poli, il dimensionamento e la perimetrazione non possono rispondere solo a parametri di efficienza tecnica, ma devono rispettare le preesistenze storiche e le emergenze culturali, etniche e linguistiche; non solo per il loro valore intrinseco, ma in quanto una delle più sicure e auspicabili condizioni di partecipazione. Che non è solo plateale *comportamento* partecipativo alle assemblee e alle riunioni, ma è anche un *sentimento*, un sentirsi parte delle vicende di una comunità. Questi sentimenti hanno ritmi di mutamento quasi geologici, capaci come sono di sommersi per anni e generazioni per poi riapparire inaspettati e potenti a terremotare le costruzioni dei tecnici e degli ideologi. In altre parole ci sembra ancora valida l'obiezione che ai fautori delle pure «regioni di piano» o «regioni programma», costruite solo in riferimento ai problemi dello sviluppo industriale e infrastrutturale o del benessere economico (e quindi su spazi molto vasti) hanno sempre mosso i fautori delle autonomie locali come espressione delle esigenze di comunità storicamente determinate. Gli obiettivi economici devono essere armonizzati con quelli socio-culturali; i «sistemi» devono rispettare i «mondi vitali»; l'efficienza tecnica non deve inaridire le radici della partecipazione, che affondano — nel migliore dei casi — nel senso di appartenenza ad un preciso corpo sociale *locale* che ha una propria storia ed un proprio futuro.

#### B. Fattispecie:

##### Trieste, Gorizia e il Friuli

##### 1. La tensione tra Friuli e Trieste

È un principio ormai acquisito di organizzazione sociale che i confini e la struttura del sistema sono spesso più imposti dall'esterno che definiti autonomamente dall'interno. Che la regione Friuli-Vene-

zia Giulia sia stata configurata dal Costituente romano allo scopo di agganciare con sicurezza Trieste al resto del territorio nazionale; che le aspirazioni ad un'autonoma regione Friuli siano state sacrificate, e con pronta generosità, all'esigenza di dare a Trieste un hinterland; che le due componenti — o tre con il cosiddetto «Isontino» — abbiano avuto ben poco in comune; che la regione così formata si presentasse eterogenea e squilibrata; tutto ciò non è una cosa affatto eccezionale, nella storia delle formazioni territoriali. Matrimoni anche più strani hanno spesso dato vita a famiglie di grande successo.

Questo non sembra sia stato il caso della regione Friuli-Venezia Giulia, almeno nei primi quindici anni di vita; ed è futile recriminare sulle responsabilità. Il problema è se i costi di questo matrimonio, per ambedue le parti, siano ormai tali da giustificare la ricerca di qualche forma di separazione, o se esistono ancora le condizioni per cercare di rendere compatibili i due caratteri.

Una delle peculiarità della vicenda del Friuli-Venezia Giulia è che la regione, configurata nell'immediato dopoguerra anche in funzione dell'integrità nazionale di fronte a pretese annessionistiche jugoslave, è stata concretamente realizzata in un clima in cui i fervori nazionalistici erano tramontati, le minacce scomparse, e stava emergendo invece, in Friuli come in molte altre aree marginali europee, una ventata di «nazionalismo minoritario» a scala regionale (risveglio delle etnie, delle «nazioni proibite», della «frangia celtica» ecc.). Gli studenti udinesi, che nel 1954 dimostravano sulle piazze per Trieste Italiana, dodici anni dopo cominciavano a dimostrare per il Friuli «libero» e l'università friulana; e analogamente i triestini, che allora morivano ancora sulle piazze per tornare all'Italia, poco dopo avrebbero cominciato a ricordare con nostalgia il «paese ordinato» cui erano appartenuti e si sarebbero riscoperti il «complesso dell'imperatore».

Questi sviluppi sono, a nostro avviso altrettanto indipendenti da «responsabilità» locali quanto i due «terremoti» del '76 (Osimo e il sisma) che alla divaricazione tra Friuli e Trieste hanno così efficacemente contribuito; essi sono il risultato di dinamiche culturali

più vaste, proprie delle società occidentali in genere; ma esse hanno investito il Friuli-Venezia Giulia nei momenti più delicati del suo processo integrativo, mettendolo in seria crisi e forse compromettendone irreversibilmente la prosecuzione. Questa sembra anche la sensazione delle forze politiche quando propongono non più un'indifferenziata unità regionale, ma una sua «articolazione comprensoriale», nel rispetto delle «diversità delle sue componenti».

Queste concessioni alle spinte centrifughe generatesi autonomamente ma poi mutuamente eccitantesi in Friuli e a Trieste potrebbero anche costituire una terapia efficace, consentendo di salvare l'unità regionale nei confronti degli esterni, e in particolare dello Stato che difficilmente accetterebbe processi di revisione costituzionale, o anche solo nuove soluzioni tipo Trentino-Süd Tirol; ma anche permette di salvare la faccia di una classe politica che per trent'anni, o almeno per quindici, ha lavorato sull'ipotesi della regione unitaria.

## 2. *L'articolazione comprensoriale a Trieste e Gorizia*

Questa «articolazione comprensoriale» pensata in funzione di una maggiore autonomia delle due componenti fondamentali, quella triestina e quella friulana, trova un ostacolo potenzialmente esplosivo nella Provincia di Gorizia, rivendicata sia dai triestini che dai friulani, in quanto essa riproduce al suo interno ambedue le componenti.

Sono note le affinità tra Gorizia e Trieste. Il confine a ridosso del centro urbano, la perdita dello hinterland, la vocazione commerciale, la presenza della minoranza slovena, il Carso, l'influenza dell'immigrazione dei profughi istriani e dalmati, la presenza di grandi industrie a partecipazione statale, l'alto grado di terziarizzazione, la stagnazione o declino demografico, le comuni eredità storiche mitteleuropea e irredentistica, sono tutti elementi di omogeneità tra Gorizia e Trieste. Ma la provincia di Gorizia comprende anche un'area essenzialmente agricola e compattamente friulana, cioè l'agro cormonese-gradiscano; mentre il minuscolo retroterra triestino è com-

pattamente sloveno. E nella provincia di Gorizia è compreso, da una generazione, anche il territorio di Monfalcone, con la sua peculiare identità «bisiaca», di ambigua collocazione etnologica; e soprattutto con la sua potenzialità portuale ed industriale. Così la paradossale convergenza degli interessi delle forze centrifughe triestine e friulane collide con due ordini di ostacoli. Il primo è l'istinto di conservazione dell'ente provincia di Gorizia, e dell'intera classe politica provinciale che pure essendo assai recente nella sua attuale configurazione, mostra tutti gli usuali segni della «persistenza degli aggregati», e si appella ai soliti argomenti della funzionalità» del proprio sistema, dell'«armonia» degli equilibri tra le sue diverse componenti, del forte senso di «solidarietà» tra le sue parti<sup>45</sup>.

Il secondo ordine di ostacoli (una volta risolto, per il bene o per il male, quello dell'integrità della provincia) sarebbe costituito da Gorizia città e dal Monfalconese, caratterizzati entrambi da incerta identità culturale — la prima per la compresenza di componenti friulane, slovene e «giuliane» oltre a quelle più nettamente «italiane» della burocrazia e delle forze armate, particolarmente importanti in una cittadina di confine; il secondo, per il peculiare «mix» etnico dovuto all'immigrazione di manodopera, la lunga tradizione di integrazione con Trieste e la stessa incertezza di collocazione dei bisiachi nella carta etnica<sup>46</sup>.

In altre parole, l'«articolazione» della regione, desiderata dalle forze centrifughe sia friulane che triestine, trova l'ostacolo sostanziale non tanto nella rivendicazione dell'integrità provinciale — che, a nostro avviso, interessa più la classe politica che la popolazione, — ma nell'oggettiva complessità dei problemi che la divisione porrebbe

<sup>45</sup> Si vedano ad esempio i discorsi tenuti da diversi esponenti locali al convegno di Gorizia sull'ipotesi del comprensorio Trieste-Gorizia (23 Febbraio 1980)

<sup>46</sup> Sulla composizione etnica di queste aree cfr. R. GUBERT, *La situazione confinaria*, Lint Trieste 1982; A. M. BOUTEAU e E. SUSSI, *Dominanza e Minoranze, immigrati e rapporti interetnici al confine nordorientale*, Grillo, Udine 1981;

a Gorizia città e al monfalconese. A Gorizia, il problema di una città composita, dall'economia debole, cui la perdita della funzione di capoluogo di provincia porterebbe un colpo inaccettabile, sia in termini di prestigio e identità che di posti di lavoro nel terziario (per quanto forse più parassitario che sociale, secondo la nota distinzione di R. Guiducci). A Monfalcone, che si troverebbe nel dilemma di scegliere tra l'integrazione nel sistema portuale e industriale di Trieste, in posizione inevitabilmente subordinata, o la valorizzazione del suo ruolo di maggior centro portuale industriale a servizio dell'entroterra friulano.

La differenza tra le due rivendicazioni è che quella friulana è avanzata solo dalle esigue minoranze friulaniste, povere di strutture, di uomini e anche di idee, mentre quelle triestine sono condotte da una forza politica, come la Lista per Trieste, estremamente efficiente ed «aggressiva», presente nelle istanze politiche nazionali ed europee, capace di esprimere strategie complesse e di perseguirle con determinazione, influenzando inevitabilmente le posizioni anche delle altre forze politiche triestine. In altre parole le proposte triestine sono concrete ed immediate, quelle friulane (ancora?) deboli e vaghe.

Questa diversità di livello si manifesta anche nell'ipotesi, avanzata dal convegno di Trieste (1 marzo 1980) di utilizzare lo strumento del comprensorio per realizzare l'integrazione tra Trieste e Gorizia. Si tratta, come risulta delle considerazioni svolte nella prima parte di questa relazione, di una proposta di scarso fondamento tecnico-scientifico.

Le affinità delle caratteristiche di due aree non bastano a suggerire un'aggregazione comprensoriale; «l'unione di più debolezze non basta a fare una forza»<sup>47</sup>.

Elemento fondamentale del comprensorio è anche l'identificazione di un polo, mentre il comprensorio Trieste-Gorizia, se volesse

<sup>47</sup> Così M. PRESTRAMBURGO, *Relazione al convegno di Gorizia*, cit...

rispettare le esigenze goriziane, nascerebbe bipolare, bicorne. La storia mostra parecchi esempi di aggregazione più o meno paritaria di due centri in un unico organismo territoriale; per non andare troppo lontano, nella diocesi di Feltrè-Belluno il vescovo risiedeva sei mesi a Feltrè, con il titolo di vescovo di Feltrè e Belluno, e per sei mesi a Belluno, con il titolo di vescovo di Belluno e Feltrè. Ma tali arrangiamenti istituzionali sono instabili e di solito si risolvono con il primato definitivo di uno dei poli.

Per quanto riguarda il problema delle dimensioni ottimali, non ci sono motivi per pensare che i circa trecentomila abitanti della provincia di Trieste costituiscano un «comprensorio» troppo piccolo, che possa arrivare a soglie minime o ottimali di efficienza solo arricchendosi della provincia di Gorizia. Nell'esperienza italiana, vi sono sì comprensori metropolitani di due o tre milioni di abitanti, ma anche numerosissimi comprensori urbani ben più piccoli di quello triestino. Il fatto è che bisogna uscire da questa logica meccanicistica e sottolineare con forza che le dimensioni demografiche e geografiche dell'ente intermedio hanno, forse, qualche relazione significativa con le sue funzioni, e che queste non sono ancora state definite da alcuno, (e pare anzi che la futura legge di riforma delle autonomie locali preveda la liquidazione del termine e del concetto stesso di comprensorio)<sup>48</sup>.

Esse potrebbero in teoria oscillare da quelle di puro studio e programmazione a quelle dell'erogazione di servizi personali quotidiani; e le sue caratteristiche dimensionali potrebbero quindi variare dai grandi spazi dell'economia e delle infrastrutture di base agli ambiti capillari degli asili infantili, dalle poche migliaia di abitanti dei mini-comprensori delle zone di montagna ai milioni di cittadini delle grandi aree metropolitane.

<sup>48</sup> Si vedano le relazioni dei prof. Bartole e D'Onofrio al convegno di Trieste e la sintesi del prof. L. Paladin.

Nè si può sperare che la soluzione dei problemi dell'ente intermedio nell'area di Trieste, Monfalcone e Gorizia possa venire dalla meditata applicazione dei «criteri di delimitazione» lucidamente raccolti e sintetizzati dalla citata pubblicazione dell'Assessorato alla pianificazione,<sup>49</sup> perché proporre 15 diversi criteri raggruppati in 4 categorie significa proporre un sistema di equazioni che supera di gran lunga la possibilità di soluzione di qualsiasi intelligenza umana o aritmetica; significa, in altre parole, dichiarare molto correttamente la inesistenza di un metodo di delimitazione dei comprensori, e rilanciare la palla nel campo cui appartiene, cioè quello delle forze politiche<sup>50</sup>.

Se la «scienza» è incapace di avallare le tesi del comprensorio unico Trieste-Gorizia, è altrettanto incapace di confortare quelle dell'intangibilità della provincia-comprensorio di Gorizia. Neppure qui sono molto convincenti le tesi dell'affinità che legherebbero le sue componenti, delle quali non c'è maggior prova che di qualche ordine del giorno e comunicato stampa; nè quelle dell'armonico bilanciamento e complementare ricomposizione delle sue diversità, perché non è affatto detto che un comprensorio debba essere un microcosmo autosufficiente, dotato di tutte le attività economiche, di tutte le strutture e di tutte le minoranze possibili<sup>51</sup>. Nulla vieta che vi siano anche enti intermedi omogenei, specializzati in funzione di sistemi sovraordinati. Per quanto riguarda le dimensioni, nulla vieta che la provincia di Gorizia venga articolata in due comprensori, uno con il ca-

<sup>49</sup> Così ad es. P. C. Palermo afferma esistere un «largo consenso» sulla dimensione massima di 100.000 per i comprensori di servizi e una dimensione minima di 150.000 per i comprensori di programmazione; in M. Balbo (cur.), *op. cit.*, p. 193. Sulla diversità tra comprensori «normali» e «metropolitani» richiama l'attenzione M. SERNINI, *ibid.*, p. 84

<sup>50</sup> P. C. PALERMO, *op. cit.*, p. 193

<sup>51</sup> Così sembra sostenere invece I. CACCIAVILLANI, Relazione al convegno di Gorizia, *cit.*

poluogo e il Cormonese-Gradiscano e uno con il monfalconese; o che gli Sloveni del Carso chiedano la costituzione di un unico loro comprensorio coincidente con la Comunità Montana. Tutto, ancora una volta, dipende dalle funzioni che all'ente intermedio verranno attribuite.

Tutti questi sono in fondo, forse, problemi falsi o comunque prematuri. Chiare sono solo le esigenze di un livello di programmazione economico-territoriale, intermedio tra le regioni e i comuni, e la necessità di strutture di servizio a livello sovra-comunale, in armonia con l'ampliamento dei «quadri di vita» della società motorizzata e con le maggiori aspirazioni e più complessi bisogni attuali. Dimensioni, polarizzazioni e perimetrazioni di queste strutture sono un problema ben secondario, per la grande maggioranza della popolazione, anche se può essere importante per gli esponenti degli interessi dei «centri» in concorrenza. Qualunque soluzione si scelga, vi saranno dei soddisfatti e dei delusi, e forse anche qualche arrabbiato. Ma se le strutture funzioneranno, la popolazione si adatterà rapidamente alle nuove perimetrazioni e polarizzazioni. Questa almeno è l'esperienza storica in fatto di organizzazione del territorio.

Ma vi sono alcuni limiti a questi processi di adattamento a nuovi centri e nuovi confini; e il principale sembra la «memoria d'elefante» delle nazioni grandi, ma forse anche delle piccole. Per quanto ciò risulti generalmente sgradito alla cultura urbanistica, sia «tecnocratica» che sedicente marxista, il fattore etnico-nazionale-linguistico rimane una delle determinanti fondamentali dell'organizzazione territoriale, con un'importanza forse superiore anche al fattore economico. Più d'un paese ha dimostrato la propensione a sacrificare gli ottimi economici e i tassi di sviluppo alla realizzazione di obiettivi nazionali, religiosi e culturali. Più d'una regione ha dimostrato che i sensi di identificazione con la cultura locale possono risvegliarsi con forza anche dopo generazioni di latenza. Criteri ed obiettivi di questo ordine compaiono con qualche regolarità nella letteratura sull'orga-

nizzazione territoriale, sulle regioni e sui comprensori, ma forse non ancora con l'evidenza che meritano.

E qui ci si imbatte finalmente nel *vero* problema che sta al fondo del dibattito sui comprensori di Trieste e di Gorizia, che è il problema dell'equilibrio tra le componenti friulana e quella «giuliana». La provincia di Gorizia è la chiave di volta tra le due, e può giocare questo ruolo in modo non dissimile dalla casa di Savoia, che da ogni guerra tra Francia e Asburgo usciva in un campo diverso da quello in cui aveva cominciato, ma con qualche promozione di rango e ampliamento di territorio. In altre parole la posizione intermedia, se abilmente sfruttata, può offrire molti vantaggi. Se il problema di fondo per Trieste è di indebolire Udine, una strategia razionale può ben essere non la fagocitazione, ma il rafforzamento della provinciale comprensorio di Gorizia. I discorsi che cominciano a circolare, di mire goriziane sul Cervignanese, dell'irredentismo di Chiopris-Visconte (ab. 600), possono ben essere un segnale di questa strategia, e il discorso sul «recupero» di Sistiana e Duino (e quindi della coincidenza dei confini della provincia con quelli della diocesi) un prezzo relativamente basso per assicurarsi un forte alleato. Ma queste strategie spregiudicate, tipiche degli stati patrimoniali, sono divenute sempre meno praticabili con l'affermarsi del principio di nazionalità, da quando cioè il sentimento di appartenenza nazionale ha cominciato a far premio su ogni altra considerazione, compresa quella della convenienza economica. La vicenda di Trieste, in questo senso, è paradigmatica. E quel che è valso nel caso della grande Trieste e della grande cultura italiana non è detto che non possa valere anche nel caso di piccole città come Gradisca o Cormons, e una piccola cultura, una nazione minore, come quella friulana. Un rafforzamento della provincia di Gorizia in funzione «giuliana» potrebbe mettere in crisi la lealtà della sua componente friulana, ed è abbastanza probabile che il tentativo di aggregarla in un unico comprensorio con Trieste ne provocherebbe la secessione.

## Conclusione

La situazione è complessa, la partita è del tutto aperta, le alternative tattiche e strategiche numerose, le occasioni per dimostrare la propria intelligenza politica sono molte. Ma è questione di teoria dei giochi, delle coalizioni, del negoziato, dei gruppi di pressione e delle decisioni, di tecniche delle relazioni pubbliche e diplomatiche, non di scienza dell'organizzazione territoriale.

Nella misura in cui il problema della comprensorializzazione dell'area triestina e goriziana è realmente un problema di organizzazione territoriale a scopi di sviluppo industriale, di efficienza tecnica e simili, piuttosto che un problema di equilibri politico-culturali-elettorali tra le due componenti «forti» della Regione, in questa misura il problema di Trieste — che è essenzialmente un problema di infrastrutture, di coordinamento portuale e di spazi per insediamenti industriali — può ben essere risolto mediante forme di *cooperazione* tra amministrazioni diverse<sup>52</sup>. In fondo è proprio questa la caratteristica della programmazione nei paesi come il nostro: programmazione attraverso il negoziato, la persuasione, il coordinamento piuttosto che attraverso rigide gerarchie di autorità. Ciò che rende la pianificazione ed organizzazione territoriale forse meno efficiente, al limite dell'evanescenza, ma certo ci garantisce maggiori gradi di pluralismo e di diversità.

---

<sup>52</sup> In questo senso si sono espressi anche altri relatori al convegno, e specialmente il prof. S. Bartole; ma anche il prof. Paladin nel rapporto di sintesi. Ad analoghe conclusioni era giunto il convegno di Gorizia sullo stesso tema.