

CAMERA DEI DEPUTATI N. 549

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GASPAROTTO, RENZULLI

Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, concernenti la semplificazione della procedura di distacco da una regione e di aggregazione ad un'altra di comuni e province

Presentata il 6 maggio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi tempi si è venuto sviluppando ed intensificando un dibattito ed un movimento, che ha coinvolto in modo particolare le comunità dell'area del portogruarese, in provincia di Venezia per il passaggio dei comuni del Veneto orientale alla provincia di Pordenone ed alla regione Friuli-Venezia Giulia.

Significativi in tal senso i risultati dei *referendum* autogestiti, che si sono svolti in diversi comuni del portogruarese con un'elevata partecipazione al voto e una fortissima affermazione dei « sì » all'ade-

sione alla provinciadi Pordenone ed alla regione Friuli-Venezia Giulia, come chiaramente si può evincere dalla tabella illustrativa pubblicata in allegato alla presente relazione.

Anche in provincia di Pordenone e nella regione Friuli-Venezia Giulia numerose sono state le prese di posizione di personalità del mondo della cultura, di rappresentanti istituzionali e di forze politiche, economiche e sociali.

Il consiglio provinciale di Pordenone, interprete delle diverse sensibilità, nella seduta del 2 luglio 1991, votava all'unani-

mità un importante ordine del giorno che tra l'altro afferma:

« premessa la comunanza di vicende storiche culturali ecclesiastiche e sociali, che ha visto unite fino ai primi anni del secolo scorso le genti del Friuli occidentale tra Tagliamento e Livenza, ora divise fra le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto;

rilevato che negli ultimi anni si è creato un forte movimento di opinione per riproporre il problema di una ricongiunzione politico-amministrativa del suddetto territorio;

evidenziata la persistente complementarità delle vocazioni e degli interessi economici, gli intensi rapporti di scambio nel campo del lavoro e dei servizi e la comunanza di valori sociali e culturali dei due territori;

riconosciuto che tale spinta unitaria costituisce anche per la provincia di Pordenone un forte stimolo a riconsiderare la propria identità socio-culturale e territoriale,

s'impegna ad operare per far crescere la consapevolezza delle radici, dei legami, dei reciproci interessi dei territori della provincia di Pordenone e del Portogruarese ».

L'accorpamento del comprensorio portogruarese, attualmente nella provincia di Venezia e nella regione Veneto, alla provincia di Pordenone e quindi al Friuli nell'attuale regione Friuli-Venezia Giulia, risponde innanzitutto a ragioni storiche.

L'unità storica delle genti tra il Livenza e l'Isonzo e, quindi, tanto più tra Livenza e Tagliamento, è attestata da documenti risalenti al Patriarcato di Aquileia sin dalla sua istituzione come organismo civile e amministrativo, dopo le donazioni imperiali del 1077. Così, in un documento del 1264 relativo all'abbazia di Sesto in Sylvis (ora Sesto al Reghena) l'entità spaziale è definita in *Foroiulio a Lusencio ad Ligentiam* (in Friuli dall'Isonzo al Livenza). Un codice vaticano del

trecento contiene una descrizione del Friuli di cui riportiamo qui alcuni tratti (nella traduzione di Rienzo Pellegrini): « Il Friuli è una regione a sé, distinta dalle altre regioni nominate in precedenza perché non parla la lingua latina, né la slava né la tedesca, ma possiede un suo idioma peculiare diverso da ogni idioma italiano. Partecipa tuttavia più della lingua latina che di qualunque altra lingua vicina. Si chiama Friuli per il fatto che Giulio Cesare vi istituì un *forum* (...).

La pianura confina con il mare verso l'Istria, è inoltre separata dalla Marca Trevigiana da un grande fiume che si chiama Livenza (...). In questa regione ci sono città e castelli nobilissimi e antichi. Vi è infatti la città di Aquileia dove è posta la sede patriarcale, in cui riposano i corpi dei santi martiri Ermacora e Fortunato vescovi (...). In questa regione c'è anche Cividale, *Civitas Austriae* (...); e poi Concordia che fu città: benché le sue mura siano state distrutte da tempo, tuttavia fino ai nostri giorni la sua sede episcopale non è vacante. Vi è inoltre un castello che si chiama Udine (...), Artegna, Gemona, Venzona e Chiusa. Verso la Marca Trevigiana ci sono poi castelli famosi: Spilimbergo, Flagogna, Ragogna, Caporiacco, Valvasone, Pordenone, Prata, Porcia e Portogruaro (...) ».

Al XIV secolo risale anche il Parlamento della Patria del Friuli, in cui sedevano i rappresentanti di nobili castellani, prelati e comunità, e che rimase in vita pur con poteri progressivamente svuotati, anche dopo il passaggio alla Serenissima Repubblica di Venezia, sino alla soppressione della stessa nel 1797. Lo ricorda fra gli altri Ippolito Nievo descrivendo la fanciullezza di Carletto Altoviti a Fratta, ubicata presso Portogruaro nella Patria del Friuli.

L'unità amministrativa venne a rompersi in epoca napoleonica, attraverso una riorganizzazione degli ex Stati Veneti attuata con decreto dell'aprile 1806 (formazione del dipartimento di Passariano con sede a Udine e di altro dipartimento dell'Adriatico con sede a Venezia e comprendente fra l'altro i comuni di Concor-

dia, San Michele e Lugugnana) e successivamente con decreto nel dicembre 1807 (formazione del dipartimento del Tagliamento con sede a Treviso, comprendente fra l'altro i distretti di Pordenone e Portogruaro).

L'attuale configurazione amministrativa si deve agli austriaci i quali, prima ancora della chiusura ufficiale del Congresso di Vienna, istituirono nell'aprile 1815 il Regno Lombardo-Veneto, diviso in province, distretti e comuni. Alla provincia di Venezia fu aggregato il distretto di Portogruaro, mentre la rimanente parte del Friuli ex-Veneto rimase alla provincia di Udine, secondo una delimitazione territoriale che gli italiani mantennero pressoché intatta col passaggio al Regno sabauda nel 1866.

La gerarchia ecclesiastica, invece, pur con modifiche marginali (la principale delle quali riguardante Sacile, *enclave* dell'Arcidiocesi di Udine passata a Vittorio Veneto nel 1926) rimase attenta ai problemi di identità culturale e non scorporò i territori del Friuli occidentale, mantenendo nella antica diocesi di Concordia le genti fra Livenza e Tagliamento, nonostante le diverse indicazioni contenute nel Concordato del 1929 per l'unificazione dei confini delle province con quelli delle diocesi.

Nel 1974 fu invece trasferita la sede episcopale da Portogruaro (che la ospitava dal XVI secolo, causa l'impaludamento e l'insalubrità di Concordia) a Pordenone, con titolo includente sia la matrice originaria da cui si è irradiato il cristianesimo locale sia il nome della città divenuta capoluogo di provincia (diocesi di Concordia-Pordenone).

Dalle radici storiche comuni conseguono i forti legami socio-economici e culturali che permangono fra le due aree, nonostante la linea di confine che delimita regioni, oltre che province, diverse. Tali confini, da un lato, non hanno mai rappresentato una reale separazione nei contatti e nei rapporti tra le popolazioni dei due territori; dall'altro, però, hanno

causato una diversa configurazione amministrativa e, dalla costituzione delle regioni, anche una diversa legislazione regionale. È comprensibile, pertanto, che tali popolazioni ora aspirino a unirsi anche dal punto di vista istituzionale.

Per quanto concerne gli aspetti economici, Pordenone è venuta assumendo, a partire dalla metà del secolo scorso e segnatamente dall'ultimo dopoguerra, un ruolo trainante per una vasta area circostante. Vi hanno contribuito inizialmente gli insediamenti tessili (cotonifici, in declino dalla crisi del 1954) e poi, nel periodo del *boom* culminato alla fine degli anni sessanta, le industrie meccaniche (col preponderante ruolo della Zanussi, divenuta, soprattutto grazie al settore elettrodomestici, il secondo colosso nazionale dopo la Fiat), quelle meccano-tessili (Savio), del ramo edile e chimico (ceramica « Scala », industria della gomma, eccetera).

In tal modo, un'area che in precedenza era prevalentemente agricola e sottosviluppata divenne nei primi anni settanta a forte concentrazione industriale (198 addetti su mille residenti, contro una media nazionale di 121). Il reddito *pro capite*, che negli anni cinquanta era rimasto del 20-25 per cento inferiore alla media, salì rapidamente, raggiungendo (intorno al 1970) e poi superando ampiamente quello nazionale, con il saggio di incremento più elevato d'Italia: 9,3 per cento contro il 4,7 per cento. Si invertì anche il fenomeno migratorio, che in passato aveva causato massicci esodi di popolazione rurale, e l'area divenne di forte attrazione. A coronamento di tanti cambiamenti in atto e a conferma della nuova realtà, venne istituita nel 1968 la nuova provincia di Pordenone, ritagliata da quella di Udine alla destra del Tagliamento. Non si considerò allora, fors'anche per le difficoltà di carattere legislativo, l'opportunità di una aggregazione che ricomponesse l'unità storica delle genti tra Tagliamento e Livenza sino al mare, coinvolgendo parte della provincia di Venezia.

In realtà, lo sviluppo economico e sociale non aveva fatto altro che accentuare quell'antica unità. Le industrie pordenonesi avevano bisogno della manodopera proveniente anche dal portogruarese e, specularmente, la popolazione agricola di quest'area trovava nel nuovo polo industriale e urbano un naturale sbocco occupazionale. Un'integrazione economica funzionale si era formata inoltre a cavallo e lungo il Livenza nella cosiddetta « area del mobile ».

Gli studi sul pendolarismo dagli anni sessanta a oggi, compiuti dalla camera di commercio e da altri istituzioni (si confrontino i volumi curati dai professori M. Prestamburgo e M. Strassoldo) dimostrano che i bacini di gravitazione sull'area pordenonese includono l'alto portogruarese.

L'integrazione coinvolge altri aspetti. Le strutture sanitarie del Friuli-Venezia Giulia (USL del Sanvitese e del Pordenonese) registrano una sensibile entrata di ricoveri dall'area portogruarese; questa, per converso, attrae nei propri centri scolastici molti studenti provenienti dalla bassa sanvitese e dalla zona di Latisana, mentre altri confluiscono a Pordenone.

Quanto all'attrazione commerciale e al terziario avanzato, si sta verificando un'evoluzione che crea sempre maggior interdipendenza. Così, i grandi centri commerciali di Pordenone e Portogruaro servono una clientela proveniente non solo dal proprio comprensorio, con un'interrelazione preferenziale sull'asse nord-sud (più che est-ovest).

Le spiagge di Caorle e Bibione, d'altronde, vivono d'una clientela, oltre che straniera, proveniente in prevalenza dall'area friulana occidentale.

La conformazione del territorio e i problemi di assetto idrogeologico hanno spesso causato intralci alla suddivisione amministrativa. Tutti i corsi d'acqua che nascono sulla linea delle risorgive nella bassa pianura friulana fra Livenza e Tagliamento proseguono nel comprensorio portogruarese; la loro regolazione e l'utilizzo delle acque necessitano di un'azione coordinata.

Infine, riprendendo le ragioni delineate all'inizio nell'aspetto più pregnante, bisogna rilevare che permangono nella popolazione forti legami di identità comune dal punto di vista linguistico-culturale. Se tutta la fascia sulla riva destra del Tagliamento e l'alto portogruarese conservano spiccatamente la parlata friulana, la stessa matrice (bene studiata da glottologi come G.B. Pellegrini) coinvolge anche le aree più a sud come Concordia e Lugugnana. Il capoluogo Portogruaro, invece, come altri centri del Friuli (Sacile, Pordenone, ecc.) si è sviluppato grazie alla borghesia commerciale veneta che ha marcato l'impronta linguistica senza tuttavia segnare uno iato col retroterra.

Il ricongiungimento del portogruarese col pordenonese in un'unica provincia del Friuli occidentale si è palesato come un fenomeno di massa, che ha coinvolto, con i *referendum* e con l'ordine del giorno della provincia di Pordenone, istituzioni ed una larga parte dell'opinione pubblica tra il Livenza ed il Tagliamento e che non poteva non avere una risposta in sede parlamentare.

La presente proposta di legge intende introdurre alcune modifiche alle norme dettate dagli articoli 42 e 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di distacco da una regione ed aggregazione ad un'altra di comuni e province, in modo da rendere la procedura attualmente vigente più semplice e maggiormente rispondente sia al dettato dell'articolo 132, comma secondo, della Costituzione, sia alla *ratio* stessa dell'istituto referendario da essa previsto.

L'articolo 132 della Costituzione detta infatti le norme relative a due fattispecie ben distinte: il primo comma prevede la possibilità di disporre con legge costituzionale, sentiti i consigli regionali, la fusione di regioni già esistenti o la creazione di nuove regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse; il secondo

comma prevede invece la possibilità di consentire che con *referendum* e legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, province e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad un'altra.

Nel dare attuazione a tale articolo, il titolo III della legge 25 maggio 1970, n. 352, mentre ha correttamente trasposto nel dettaglio normativo la volontà del costituente per quanto concerne la procedura relativa alla fusione di regioni e la creazione di nuove regioni, ha invece ingiustificatamente aggravato il procedimento riguardante il distacco da una regione e l'aggregazione ad un'altra di comuni e province. Si prevede infatti che la richiesta di *referendum* per il distacco da una regione di una o più province o di uno o più comuni, qualora sia diretta all'aggregazione di tali enti ad altra regione, debba essere corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali e di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco e della popolazione della regione alla quale si propone l'aggregazione degli enti territoriali. Il procedimento per l'iniziativa del *referendum* sul trasferimento di comuni e province da una regione all'altra viene in tal modo indebitamente assimilato a quello previsto per la creazione di una nuova regione, ed anzi ulteriormente aggravato rispetto a questo dalla previsione della necessaria partecipazione all'iniziativa referendaria non solo dei comuni e province direttamente interessati dal distacco, ma anche dei comuni e province rappresentanti ben un terzo della popolazione sia della regione di provenienza che di quella di destinazione. L'articolo 44 prevede inoltre che il *referendum*, una volta richiesto con il debito *quorum*, sia indetto non solo nel territorio degli enti locali oggetto del trasferimento, ma nell'intero territorio delle due regioni.

Si tratta di disposizioni che paiono in contrasto sia con il tenore letterale che con la *ratio* del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, che prevede il ricorso al *referendum* quale strumento per l'acquisizione della volontà delle popolazioni « direttamente » interessate dal distacco degli enti territoriali da una regione e la loro aggregazione ad un'altra. Pare quindi logico che solo a queste stesse popolazioni debba essere attribuita la facoltà di chiedere, tramite gli organi consiliari dei rispettivi enti locali, l'indizione del *referendum*, che dovrà essere inoltre celebrato unicamente nei territori interessati dalla variazione territoriale. Che questa sia la trasposizione normativa più fedele al disposto costituzionale è confermato dagli stessi lavori preparatori del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il cui inserimento nel progetto di Costituzione si deve ad un emendamento proposto dall'onorevole Mortati; la formulazione dell'emendamento era del seguente tenore: « Per l'aggregazione di una parte di una regione ad un'altra regione finitima, è necessaria la proposta della maggioranza dei consigli comunali compresi nella parte stessa. La proposta è sottoposta a *referendum* della popolazione della zona da aggregare e al parere delle assemblee delle regioni interessate ».

L'attuale formulazione degli articoli 42 e 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, fu del resto oggetto, proprio per quanto concerne le disposizioni che qui interessano, di decisa contestazione nel corso dell'*iter* del provvedimento presso la Camera dei deputati. A tali articoli fu infatti riferita una serie di proposte emendative a firma degli onorevoli Malagugini ed altri, tendenti appunto a correggere il testo in esame attribuendo ai soli enti locali interessati dalla variazione territoriale l'iniziativa per la richiesta di *referendum* e prevedendo inoltre lo svolgimento di quest'ultimo solo nel territorio delle province e dei comuni soggetti al trasferimento (vedi Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Resoconto stenografico* della seduta del 21 maggio 1970).

La presente proposta riprende la sostanza di tali iniziative emendative, che non trovarono allora sufficiente attenzione da parte del Governo e del relatore del provvedimento.

Con l'articolo 1 si sostituisce l'attuale testo del secondo comma dell'articolo 42 della legge n. 352 del 1970, prevedendo in sua vece due commi volti a disciplinare rispettivamente il *referendum* per la creazione di una nuova regione per distacco di parte del territorio di altra regione e il *referendum* per il distacco da una regione e aggregazione ad un'altra di comuni e province. Per quanto riguarda la prima fattispecie, nulla viene innovato rispetto alla disciplina vigente; per quanto concerne invece il secondo tipo di *referendum*, si prevede che la sua iniziativa spetti unicamente ai comuni e province soggetti al trasferimento ad altra regione.

L'articolo 2 della proposta, modificando il terzo comma dell'articolo 44 della legge n. 352 del 1970, dispone che il *referendum* per le variazioni territoriali delle regioni abbia luogo solo nel territorio degli enti locali che abbiano assunto la relativa iniziativa.

Rimangono naturalmente invariate le norme della legge n. 352 del 1970 riguardanti tutte le altre fasi del procedimento referendario per le variazioni territoriali

delle regioni, in particolare quelle relative alla presentazione dei quesiti referendari, ai controlli da parte della Corte di cassazione e all'indizione della consultazione popolare con decreto del Presidente della Repubblica. Analogamente, non subisce modifiche la previsione di cui all'articolo 45 della legge n. 352 del 1970, ai sensi della quale, in caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro dell'interno presenta al Parlamento, entro 60 giorni dalla pubblicazione dei risultati nella *Gazzetta Ufficiale*, un disegno di legge proponente la relativa variazione territoriale. Rispetto al merito di tale disegno di legge il Parlamento rimane libero di assumere le determinazioni ritenute più opportune.

La semplificazione che si propone della disciplina di fonte legislativa ordinaria del *referendum* di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione intende pertanto disegnare una configurazione normativa dell'istituto più rispondente al dettato costituzionale senza nulla togliere alla necessaria ricchezza di articolazione della procedura per le variazioni territoriali delle regioni, che deve rimanere particolarmente rigorosa in relazione alla complessa valutazione degli interessi coinvolti in tale vicenda istituzionale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Allegato.

COMUNE	VOTANTI			SCHEDE							VOTI			
	Invitati	Presenti	%	Valide	%	Bianche	%	Nulle	%	Sì	%	No	%	
Fossalta di Portogruaro	4.642	2.794	60,19	2.784	59,97	13	0,46	10	0,36	2.251	80,85	521	18,71	
Cinto Caomaggiore	2.549	2.014	79,01	2.007	78,74	13	0,64	7	0,35	1.840	91,68	155	7,72	
Gruaro	2.192	1.605	73,22	1.604	73,17	5	0,31	1	0'05	1.385	86,35	212	13,22	
Teglio Veneto	1.644	1.174	71,41	1.171	71,22	8	0,68	3	0,25	1.045	89,24	118	10,07	
Sommano	11.027	7.587	68,80	7.566	68,61	39	0,51	21	0,28	6.521	86,19	1.006	13,20	
San Michele al Tagliamento	9.934	7.332	73,80	7.242	98,77	62	0,85	28	0,39	6.364	86,79	878	11,97	
Pramaggiore	2.686	1.950	72,60	1.938	99,38	6	0,31	6	0,31	1.755	90,00	183	9,38	
Totale	23.647	16.869	71,33	16.746	70,82	107	0,64	55	0,33	14.640	87,42	2.067	12,34	

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 42 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

« La richiesta del *referendum* per il distacco da una regione di una o più province ovvero di uno o più comuni, se diretta alla creazione di una regione a sé stante, deve essere corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti ».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 42 della citata legge n. 352 del 1970, è inserito il seguente:

« La richiesta di *referendum* per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad un'altra regione deve essere corredata dalle deliberazioni, identiche nell'oggetto, dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco ».

ART. 2.

1. Il terzo comma dell'articolo 44 della legge 25 maggio 1970, n. 352, è sostituito dal seguente:

« Il *referendum* è indetto nel territorio delle due regioni della cui fusione si tratta, o nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendano

staccarsi per formare regione a sé stante. Nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, il *referendum* è indetto unicamente nel territorio delle province e dei comuni di cui si propone il distacco da una regione e l'aggregazione ad altra regione ».