



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VACCARI e DIVINA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 2009

Distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Con delibera del consiglio comunale di Lamon n. 6 del 24 marzo 2004 veniva formulata richiesta di *referendum*, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dell'articolo 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, per il distacco dalla regione Veneto e l'aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige del comune di Lamon e avente per oggetto il seguente quesito: «Volete che il territorio del comune di Lamon sia separato dalla Regione Veneto per entrare a far parte integrante della Regione Trentino-Alto Adige?».

Contestualmente venivano nominati il signor Renzo Poletti e il signor René Maillard, rispettivamente, come delegato effettivo e delegato supplente ai sensi dell'articolo 42, quarto comma, della citata legge n. 352 del 1970, affinché, previa elezione di domicilio in Roma, depositassero la suddetta richiesta di *referendum* presso la cancelleria della Corte di cassazione.

Nessun'altra documentazione o deliberazione veniva richiesta o prodotta, ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione e della sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 10 novembre 2004, con la quale la stessa Corte dichiarava l'illegittimità dell'articolo 42, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prescriveva che la richiesta di un comune (o di una provincia) di distacco da una regione e di aggregazione a un'altra regione dovesse essere corredata anche dalla deliberazione di altri comuni (o di altre province), ed altresì affermava il principio che l'espressione «popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati», utilizzata

dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione (nel testo modificato dall'articolo 9, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini dell'individuazione del corpo elettorale chiamato ad esprimersi con *referendum* sulla proposta di variazione territoriale, dovesse intendersi riferita soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione.

L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 352 del 1970, con ordinanza del 3 maggio 2005, dichiarava la legittimità della richiesta di *referendum* per il distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e per la relativa aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, disponendo altresì l'immediata comunicazione della stessa ordinanza al Presidente della Repubblica e al Ministro dell'interno del tempo.

A seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2005, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, veniva emanato il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 180 del 4 agosto 2005, con il quale veniva indetto, nel territorio del comune di Lamon, il suddetto *referendum*, con la convocazione dei relativi comizi per i giorni 30 e 31 ottobre 2005.

Al *referendum* partecipavano 2.558 elettori su 4.151 aventi diritto, pari al 61,6 per cento: i «sì» al quesito referendario sono stati 2.377, cioè il 92,9 per cento dei votanti.

L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, a norma dell'articolo 45, primo comma, della legge n. 352 del 1970, con verbale chiuso in data 8 novembre 2005, accertava che alla votazione suddetta

per il *referendum* popolare indetto con il citato decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 2005, partecipava la maggioranza degli aventi diritto *ex* articolo 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, e che il risultato era favorevole al distacco territoriale del comune di Lamon dalla regione Veneto ed alla sua aggregazione alla regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Del risultato del *referendum* veniva data comunicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 12 novembre 2005 a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 45, terzo comma, della legge n. 352 del 1970).

Dalla data della predetta pubblicazione iniziavano a decorrere i sessanta giorni – espressamente previsti dall'articolo 45, quarto comma, della legge n. 352 del 1970 – entro i quali il Ministro dell'interno avrebbe dovuto presentare al Parlamento il disegno di legge ordinaria della stessa legge (come chiaramente espresso dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, e dall'articolo 46, terzo comma, della stessa legge n. 352 del 1970) contenente la modifica dei confini delle regioni coinvolte.

I termini per tale adempimento scadevano quindi l'11 gennaio 2006, ed esso era da considerare come «atto dovuto»: questo tanto più che parte della dottrina costituzionalistica ha ritenuto che il *referendum ex* articolo 132 della Costituzione avesse carattere deliberativo e non meramente consultivo (M. Scudiero, *Il Referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, pagina 43 e seguenti) mentre altra parte della dottrina lo ha qualificato come un *referendum sui generis* «provvisto di un parziale effetto costitutivo» (M. Pedrazza Gorlero, *Le Regioni, Le Province, I Comuni. Art. 131*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, pagina 170 e seguenti, in particolare pagina 178).

«Se, infatti, è vero che tali forme di *referendum* rappresentano un *tertium genus* rispetto al tipo abrogativo, di cui all'articolo

75 della Costituzione, e al tipo costituzionale, di cui all'articolo 138 della Costituzione, ciò non significa di per sé relegarle nel limbo delle procedure meramente consultive, prive di ogni vincolatività giuridica. Ed infatti, se può essere vero, come afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 334 del 2004, che "l'esito positivo del *referendum* (...) non vincola il legislatore statale, alla cui discrezionalità compete di determinare l'effetto di distacco-aggregazione", è però sicuro che un esito negativo dello stesso pregiudica ogni ulteriore possibilità di procedere alla variazione territoriale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi del tutto libero di ignorare l'iniziativa legislativa "rinforzata" approvata dalle popolazioni interessate laddove l'espressione "può" contenuta nell'articolo 132 della Costituzione potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di disattendere le richieste "rinforzate" approvate tramite *referendum*, quanto alla mera eventualità dell'intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. D'altronde la peculiarità delle procedure previste dall'articolo 132 della Costituzione è sottolineata anche dall'individuazione di una sorta di forza passiva rinforzata in relazione all'articolo 131 della Costituzione, (tra gli altri, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, pagina 211 e seguenti; G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1990, pagina 115; M. Pedrazza Gorlero, op. cit., pagina 191 e seguenti; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2004, pagina 91; nonché F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, Padova, 2004, pagina 62) che pone quindi problemi del tutto peculiari, che eccedono quelli attinenti all'ordinario procedimento di revisione costituzionale. Ebbene, tali peculiarità sembrano potersi ravvisare anche nel procedimento di distacco-aggrega-

zione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra, possibile tramite l'adozione di una legge ordinaria» (T. F. Giupponi, *Le «popolazioni interessate» e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi* (nota a Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 2004, in *Le Regioni*, 3/2005, pagine 427 e 428).

Per le ragioni dianzi esposte, il Comitato per il passaggio del comune di Lamon alla regione Trentino-Alto Adige ha denunciato l'inadempimento del Ministro dell'interno che, ritardando senza giustificato motivo la presentazione del disegno di legge per la modifica dei confini regionali al Parlamento, ha di fatto impedito che si rispettassero i termini previsti dalla procedura legislativa stabilita dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, e dal titolo III della legge n. 352 del 1970.

Lo stesso Comitato ha dichiarato di riserverarsi di sollevare, in quanto legittimato per l'esistenza di una quota di potere garantita dalla Costituzione (ordinanza n. 17 del 3 marzo 1978), conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avanti la Corte costituzionale nei confronti del Governo per «cattivo uso», per ragioni di procedura, del potere ad esso attribuito che ha causato una evidente menomazione per il potere ricorrente (sentenza n. 473 del 24 novembre 1992).

A causa di tale comportamento inadempiente del Governo, si è resa necessaria la presentazione del presente disegno di legge, al fine di giungere all'approvazione, in tempi ragionevoli, di una normativa che sancisca la modifica dei confini delle regioni coinvolte, conformemente a quanto espresso dalla volontà popolare attraverso lo strumento referendario.

Attraverso tale strumento di democrazia, previsto dall'articolo 132 della Costituzione, è stato infatti raggiunto un eccezionale risultato poiché, con dati di partenza proibitivi, determinati da quasi un terzo degli elettori residenti all'estero in varie parti del mondo,

la proposta di passaggio del comune di Lamon dalla regione Veneto alla regione Trentino-Alto Adige ha raccolto un consenso tale da superare ampiamente i severi parametri definiti dalla procedura referendaria ex articolo 132, secondo comma, della Costituzione e dalla legge n. 352 del 1970. Ha infatti votato il 62 per cento dei 4.151 aventi diritto, e di questi ben 1.301 sono residenti all'estero e iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero; i «sì» sono stati 2.377 (quasi il 93 per cento dei voti), i «no» 155 (il 6 per cento), 10 schede bianche e 16 nulle. È inoltre opportuno sottolineare che più di 150 emigranti provenienti dalla Svizzera, dalla Germania, dall'Australia, dal Belgio e dalla Francia hanno deciso di venire a votare o hanno prolungato il loro soggiorno per poter votare, consci che si trattava di un'occasione importante e decisiva per il futuro del comune. Infatti mai dal 1950 si era avuta una percentuale così alta di affluenza alle urne, segno che tutto l'altopiano del comune di Lamon e le sue frazioni hanno vissuto questo voto come un evento epocale per cambiare i *trend* negativi che dal dopoguerra caratterizzano la storia lamonese.

Era prevedibile che la scelta dei lamonesi avrebbe sollevato, indipendentemente dall'esito della consultazione popolare, il problema del disagio che vivono le zone di montagna.

Sono state seguite le forme costituzionalmente previste, il comune di Lamon è una realtà che soddisfa i requisiti previsti dalla legge (contiguità geografica, stessa struttura economica e sociale, vicinanza storico-culturale), è stato superato il difficile doppio *quorum* del *referendum*: questo è ciò che davvero conta. Alcuni sono preoccupati di non creare un precedente applicando peraltro la Costituzione e la legge italiana (paradosso grottesco: le istituzioni della Repubblica italiana temono di applicare la Costituzione e la legge italiana); altri non vogliono mettere in difficoltà certe formazioni politiche, leggendo erroneamente l'esito del *referendum* come un atto di sfiducia contro un determi-

nato schieramento politico, mentre si è trattato di un pronunciamento popolare al di là di qualunque appartenenza politica.

I cittadini di Lamon, tramite questo disegno di legge di iniziativa parlamentare, confidano nel buon esito in Parlamento della richiesta «plebiscitaria» di passaggio del comune di Lamon dalla regione Veneto alla regione Trentino-Alto Adige, per non rischiare che la felicità che dal 31 ottobre 2005 si respira per le strade di Lamon si trasformi in sfiducia verso le istituzioni, inadempienti rispetto ai propri doveri costituzionali.

Tutti i cittadini italiani ambiscono in generale a quello che, riferito nello specifico alla presente proposta di legge, è la speranza dei lamonesi, ovvero che la volontà popolare prevalga sui calcoli di opportunità politica, soprattutto in presenza di una disposizione costituzionale volta in tale senso.

Oltre alle ragioni di carattere costituzionale, che motivano la presentazione di questo disegno di legge, è opportuno completare la presente relazione anche con le motivazioni di carattere geografico, storico-culturale e socio-economico, contenute nel documento di sintesi predisposto dal Comitato di Lamon, che viene integralmente riportato qui di seguito.

«Un risultato che ha destato molta sorpresa, nessuno credeva che il *quorum* potesse essere raggiunto, immediatamente si è sollevato un clamore amplificato da giornalisti sinceramente incuriositi che intervistano Lamonesi tranquilli e per nulla stupefatti. Non c'è niente di nuovo, da sempre il paese è molto vicino ai Trentini confinanti, ne condividono da tempi non sospetti gli stessi modi di vita, le stesse leggi consuetudinarie, le stesse montagne, la stessa economia e le stesse prospettive e speranze per il futuro.

Poche nascite, molti Lamonesi che si trasferiscono, attività economiche che chiudono, peggioramento della qualità dei servizi ridotti al minimo. Una piccola comunità di confine morente, che non giustifica investimenti e potenziamenti: il terzo medico di

base è sospeso, si discute la concentrazione delle scuole primarie con i conseguenti trasferimenti dei piccoli alunni, si ipotizza il trasferimento a valle dei servizi comunali per una "necessaria razionalizzazione dei costi", il trasporto degli alunni dalle frazioni è minacciato, il piccolo commercio al dettaglio non sopravvive.

Si può scegliere di credere che la voglia trentina di Lamon sia opportunisticamente fondata solo sui benefici "sonanti" garantiti dall'autonomia della provincia di Trento, decidendo di ignorare la collocazione geografica che inserisce naturalmente il paese in un'area-sistema comprendente il Tesino (TN), il Vanoi (TN) e il Primiero (TN), comprensori trentini da tempo ormai impegnati in progetti comuni di sviluppo e tenacemente interessati ad un coinvolgimento del comune di Lamon, mai concretizzato per l'impossibilità della parte lamonese. Si può decidere di ignorare che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, Lamon si è distinto come uno dei paesi della provincia di Belluno con il più alto tasso di depositi bancari e postali grazie alle rimesse degli emigranti, ad una certa propensione al risparmio e ad uno stile di vita parco e poco incline a vizi, come la montagna fin da subito provvede ad insegnare. Si può decidere di ignorare gli investimenti della regione Veneto, che pur ci sono stati sia in ambito pubblico, sia in ambito privato: un moderno centro ospedaliero per la riabilitazione funzionale e contributi, anche recentissimi, per attività e ristrutturazioni private. Si può decidere di ignorare il ruolo svolto dalla affinità di valori, tradizioni, consuetudini, idee e principi tra noi Lamonesi e i nostri confinanti trentini, affinità che ha sicuramente guidato la ragione e la mano al momento del voto.

Ma com'è che gran parte degli anziani lamonesi, la maggioranza degli aventi diritto al voto, dopo una vita intera vissuta in Veneto e dopo appena due mesi di campagna referendaria ha deciso di votare tranquillamente sì al Trentino, a tutt'oggi senza rimpianti e

ripensamenti, anzi con la speranza di assistere all'esito favorevole di questa iniziativa? Sono tutti alla ricerca di contributi trentini per la costruzione della nuova casa o per l'avvio della nuova impresa? Hanno davvero tradito le loro radici e svenduto la loro identità? O piuttosto il voto lamonese ha dimostrato la fondatezza della teoria di S. Kracauer (Kracauer S., *Ornament der Masse*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1963) e condivisa da Z. Bauman (Bauman Z., *Intervista sull'identità*, Laterza, Bari, 2003), secondo i quali l'identità non si definisce solamente in termini nazionalistici o amministrativi, ma si declina anche in relazione ad una "comunità di idee e principi"? Non è che i Lamonesi si sentono "fuori posto", dalla parte sbagliata del confine provinciale, unico paese bellunese oltre il torrente Cismon, da secoli penalizzato dall'isolamento e dalla marginalità che continuano ad impedirne lo sviluppo nonostante il duro lavoro, la disponibilità al sacrificio, l'emigrazione e la voglia di riscatto e di investimento?

Il futuro del paese dipende da una politica PER la montagna e DALLA montagna, è fondamentale avere la capacità di autogoverno con leggi per la montagna e amministratori "montanari" che conoscano la vita in queste borgate, ne affrontino i problemi e individuino le soluzioni con esperienza e volontà di investire.

Il futuro del paese dipende dall'unione con i vicini, dalla possibilità di elaborare progetti e strategie comuni, dall'individuazione di un'area-sistema organizzata e moderna, ripetutamente invocata anche da parte trentina per consentire ai limitrofi paesi trentini il raggiungimento degli standard di sviluppo del resto della Provincia autonoma di Trento.

Per Lamon non esistono possibilità alternative di sviluppo: i comuni bellunesi a valle si sviluppano in pianura e sono quindi vocati ad una forma di sviluppo industriale impenabile per la realtà lamonese, data la conformazione geo-fisica e la viabilità squisitamente montane, mentre il vicino comune

bellunese di Sovramonte è parte integrante del Parco nazionale delle Dolomiti bellunesi e dunque inserito in un contesto di sviluppo ben definito e strutturato. A tal proposito si deve ricordare che, al momento dell'istituzione del Parco nazionale, non è stato considerato l'inserimento del comune di Lamon, dato che il torrente Cismon costituisce un confine naturale e perché il Monte Coppolo, ai piedi del quale siede comodamente Lamon, non si qualifica come rilievo dolomitico, bensì costituisce gruppo a sé insieme con il Monte Agaro e il Monte Totoga, montagne trentine ai confini con Lamon.

È dunque sufficiente un'analisi superficiale per comprendere che, votando SI al Trentino-Alto Adige, i Lamonesi abbiano semplicemente scelto di avere un futuro.

Le realtà antropiche di montagna non possono prescindere dalla conformazione geo-fisica dei luoghi, ignorare queste condizioni imm modificabili e voler forzare un indirizzo che si opponga ad esse significa votarsi al fallimento, significa rinunciare ad un nuovo modello di sviluppo in grado di arrestare il lento ma continuo rallentamento degli indicatori demografici ed economici, segno inequivocabile che l'attuale contesto non è più in grado di assicurare alla comunità locale occasioni né di lavoro, né di reddito. L'esito plebiscitario del *referendum* ha caricato le spalle degli eletti di enormi possibilità. I Lamonesi sono stati compatti ed espliciti nel chiedere di andare fino in fondo. Le Istituzioni dovranno fare i conti con la volontà popolare, la Costituzione e la legge.

Le ragioni oggettive a questa volontà di nuova aggregazione possono infine essere così sintetizzate:

Analisi geografica

Lamon è situato nel confine occidentale del Veneto e del Bellunese, unico paese veneto alla destra del torrente Cismon, collegato con il resto della provincia da un'unica via d'accesso attraverso il Ponte Serra. La

semplice consultazione di una cartina rivela come Lamon sia un'enclave in territorio trentino. La penalizzante collocazione geografica ha nei secoli impedito la comunicazione con la pianura a valle e indotto costanti rapporti con le vicine popolazioni trentine. Per il futuro auspichiamo un riassetto amministrativo che rispetti la naturale configurazione geografica.

Analisi storica

La secolare autorità amministrativa veneta non può in alcun modo sminuire i consolidati e attuali legami storico-culturali di Lamon con le limitrofe realtà trentine. Oggi, la tradizione politico-amministrativa non può prevalere sulle aspirazioni avanzate dalla popolazione espresse nel rispetto della democrazia e della legge italiana.

Analisi etnico-culturale

Il plebiscito lamonese dimostra come la popolazione si ritenga più affine alle vicine comunità trentine, con cui i Lamonesi condividono da sempre idee, valori, territorio, destino e disagi. Si alza dunque forte una domanda di auto governo e di amministrazione alpina.

Analisi socioeconomica

La peculiare collocazione geografica di Lamon implica che il suo naturale sviluppo socioeconomico si collochi logicamente nell'area-sistema Tesino-Vanoi-Primiero, come più volte testimoniato dai piani territoriali di sviluppo elaborati dalla Provincia autonoma di Trento, sempre mirati al coinvolgimento del Comune di Lamon. Con riferi-

mento all'esito del *referendum*, è opportuno poi sottolineare come il successo lamonese sia stato consentito da una sostanziale omogeneità dell'elettorato, che non si è quindi diviso in gruppi portatori di interessi e obiettivi contrapposti.

È quindi lecito concludere che il successo dell'iniziativa è dipeso dalla simultaneità difficilmente ripetibile di tre condizioni: una proposta adeguata in un momento storico favorevole in un paese unito.

I Lamonesi sono consapevoli delle difficoltà che dovranno affrontare e dell'impegno che verrà richiesto per adeguarsi al nuovo stile amministrativo; non lo vivono come un sacrificio bensì come l'opportunità da sempre ricercata».

Sulla base delle precedentemente espresse ragioni di carattere istituzionale e costituzionale, in attuazione dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, e sulla base delle sovraespresse motivate argomentazioni di carattere geografico, storico-culturale e socio-economico, a seguito dell'esito straordinariamente positivo del *referendum* del 30-31 ottobre 2005 nel comune di Lamon, l'approvazione parlamentare del presente disegno di legge, che prevede il distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e la sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige, nell'ambito della provincia autonoma di Trento. L'attesa dei cittadini di Lamon, affinché la loro volontà popolare sia rispettata, non richiede ulteriori motivazioni, ma la responsabilità che le Camere elette possono e devono assumere, affinché i cittadini di Lamon, che hanno rispettato alla lettera la Costituzione, non vedano minata la propria fiducia nelle istituzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comune di Lamon è distaccato dalla regione Veneto e aggregato alla regione Trentino-Alto Adige, nell'ambito della provincia autonoma di Trento.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le modifiche o integrazioni alle disposizioni legislative vigenti che risultino strettamente consequenziali al disposto di cui al comma 1, applicando, ove necessario, la procedura prevista dall'articolo 107 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

3. Il Governo è autorizzato ad adottare le disposizioni regolamentari necessarie per l'attuazione della presente legge.