

## *Capitolo I*

# PROFILI STORICO-ISTITUZIONALI DELL'AUTONOMIA REGIONALE MOLISANA \*

SOMMARIO: 1. La costante ricerca dell'autonomia. – 2. La questione Molisana in Assemblea costituente.

### *1. La costante ricerca dell'autonomia*

La genesi della Regione Molise, la cui origine parrebbe risalire all'alto medioevo, è densa di significati per il diritto costituzionale<sup>1</sup>.

Il dibattito in Assemblea costituente concernente l'autonomia di questa Regione, strutturata nelle due province di Isernia e Campobasso, riflette addirittura, per certi versi, il difficile decollo dell'esperienza italiana legato, tra le altre cose, alla intricata questione del fondamento e dell'identità dei diversi territori<sup>2</sup>.

Come l'origine storica, anche il processo di costruzione della nuova realtà regionale non è semplice da comprendere. Ciò dipende, in primo luogo, dalle peculiarità del territorio regionale e dal fatto che l'attuale Regione molisana rappresenta, come da tempo è stato osservato, una «congregazione di territori non spiccatamente omogenei (e comunque non hanno tra di loro un'omogeneità superiore a quella che, singolarmente, hanno con regioni limitrofe) raccolti intorno ad un nucleo (l'antico contado di Molise) che godette, nei secoli, di una qualche individuale fisionomia»<sup>3</sup>.

---

\* Di Michele Della Morte.

<sup>1</sup> Cfr. R. LALLI (a cura di), *Dalla "provincia di Molise alla ventesima regione". Storia, atti, dibattiti, documenti*, Campobasso, 1989, 37, laddove si precisa che diversi autori fanno risalire le origini del Molise al periodo dell'Alto medioevo della contea normanna e si precisa che «questa fisionomia il Molise aveva conservato nell'organizzazione centralizzata data al Regno del Sud dai Normanni prima, da Federico II successivamente con la suddivisione del territorio in giustizierati, per affermare il potere dello Stato sui particolarismi feudali».

<sup>2</sup> In argomento cfr. C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *www.issirfa.cnr.it* (settembre 2012).

<sup>3</sup> Cfr. A. DE LISIO, *Il distacco del Molise dall'Abruzzo. Storia e problemi*, in *Rivista abruzzese di studi storici*, II, 1981, 9.

Senza indugiare nella descrizione di vicende assai tortuose concernenti la storia ed il destino della Regione, sulle quali non manca apposita ed accurata bibliografia, di rilievo, ai nostri fini, è la lenta emersione ed il progressivo consolidamento dell'idea del Molise Regione autonoma, che, come è noto, vede nel 1963 il suo momento apicale; allorquando, cioè, a valle delle decisioni adottate prima dall'Assemblea costituente e poi ribadite da successive disposizioni di carattere costituzionale, sulle quali, è utile precisare, ci si intratterrà in seguito, si realizzò il definitivo distacco dagli Abruzzi e si addivenne alla proclamazione del Molise quale ventesima Regione d'Italia<sup>4</sup>.

Il quadro, peraltro, diviene ancor più interessante, al giorno d'oggi, allorché, come meglio si dirà in seguito, proprio il Molise si trova (con altre regioni) al centro di progettati disegni di riforma, nella prospettiva di un riordino complessivo dell'assetto costituzionale delle autonomie, che, tra le altre cose si trovano coinvolte in un processo più ampio di ridefinizione dell'idea di Stato nazione<sup>5</sup>.

Il percorso dell'idea autonomista è strutturabile secondo una scansione temporale abbastanza precisa.

Nel 1920, cessata la prima guerra mondiale, la Deputazione provinciale molisana, a ciò delegata dall'allora Consiglio provinciale, iniziò a ragionare e dibattere della propria autonomia, operando diverse riflessioni intorno all'idea centrale di una peculiarità storico-geografica dell'area territoriale precedentemente descritta.

La relazione finale della Commissione è significativa: «L'autonomia regionale molisana – osservava la Deputazione provinciale – non è una questione dottrinale come può parere a taluni che nell'ambito mentale scansano di approfondire le indagini delle cose, sibbene una questione di reale vitale importanza che investe tutta la compagine degli interessi collettivi molisani i quali non è opportuno inoltre trascurare»<sup>6</sup>.

A seguito di questa decisione, il Consiglio provinciale, nella seduta del 2 agosto 1920, pur facendo proprie le conclusioni della Commissione e ribadendo l'incongruenza del legame tra Molise ed Abruzzo non riuscì, tuttavia, ad andare oltre mere dichiarazioni di principio e invocare l'azione dei propri rappresentanti al fine di dare attuazione a quanto deciso. Eppure, nelle elezioni politiche del 1921 il tema dell'autonomia regionale si rivelò significativo. L'avvento del fascismo, peraltro, spense ogni tentativo regionalista e,

<sup>4</sup> Come bene precisa M. CAMPOSARCUNO, *Il Molise. Ventesima regione d'Italia*, Campobasso, 1962, 19, cui si deve la più accurata ricostruzione delle vicende storico-istituzionali del Molise, questa regione «non costituì mai un'unità amministrativa a sé, ma fu aggregato prima alla Terra di lavoro, poi alla Capitanata, con la quale rimase unito fino al 1807, per poi formare una Provincia autonoma. Effimeri furono i suoi nomi e le sue divisioni nel 1799; soltanto comparve come capoluogo Campobasso, designata dall'ufficio dalla sua posizione privilegiata per le comunicazioni con la Puglia e per le sue industrie. Nel 1860 furono staccati dal Molise 15 Comuni per contribuire a formare l'unità territoriale della nuova Provincia di Benevento, ma in compenso gli furono aggregati 13 Comuni della Provincia di Caserta, ridotti poi a 12 per l'inclusione di Presenzano nella Campania; nel 1927 furono aggiunti Cercemaggiore (Provincia di Benevento) e sette Comuni della soppressa Provincia di Caserta, sicché oggi il Molise ne conta 120».

<sup>5</sup> Cfr. al riguardo le condivisibili osservazioni di C. DESIDERI, *op. cit.*, 12.

<sup>6</sup> Cfr. R. LALLI (a cura di), *op. cit.*, 37.

all'indomani della liberazione, la questione tornò ad interessare gli organi politici molisani<sup>7</sup>.

Nel 1945, infatti, la Deputazione provinciale riprese l'argomento relativo all'autonomia regionale affermando, in una delibera del 27 agosto, il diritto del Molise di essere riconosciuto quale Regione a sé stante «come ha diritto di essere per l'influenza del suo substrato geografico elettrico, per la sua storia millenaria, per le sue tradizioni, per il dialetto, per la comunione ed identità degli interessi economici ed intellettuali e dei suoi vari comuni i quali, per omogeneità di stirpe, di tradizione di linguaggio, costituiscono una unità definita e coerente».

La Deputazione provinciale, nella medesima occasione, si preoccupò, come già fatto nel 1920, di stigmatizzare il legame tra Molise e Abruzzi. A tal fine la delibera insiste nella necessità di non perseverare nell'errore presuntivamente connesso all'inizio dell'unità d'Italia, relativo all'assorbimento dalla fusione in un unico compartimento di Molise e Abruzzi. A tal fine è peraltro richiamato l'esempio del distacco dalle regioni avvenuto in occasione della formazione del Provveditorato delle opere pubbliche. Secondo l'organo provinciale, infatti, tra le due regioni non vi è «alcuna comunanza di interessi, di usi e tradizioni, a causa delle differenti condizioni dell'agricoltura, dell'industria, dell'ordinamento giudiziario» e, si aggiunge, «della malagevole viabilità». Il riconoscimento di una specifica autonomia della Regione Molise implica che lo stesso ragionamento sia svolto a proposito di eventuali tentativi di ammissione alla Campania, con la quale «non ha interessi comuni, avendo il Molise condizioni etniche, di sviluppo, di cultura, di influenza storica nonché interessi economici, agricoli, commerciali ed industriali differenti e talora contrastanti con le dette regioni». Ulteriori elementi di differenziazione sorgerebbero inoltre rispetto alle province di Avellino di Benevento e scongiurerebbero – a detta della Deputazione provinciale – l'aggregazione con le predette province funzionale alla ipotetica creazione di una Regione sannitica<sup>8</sup>.

In relazione a tale ultima ipotesi, anticipando quanto si dirà di qui a poco, è interessante notare che, nell'ottica dei politici molisani dell'epoca, ogni tentativo di ricostituire una Regione del Sannio sarebbe risultato improprio, avendo il Molise una fisionomia caratterizzata in modo tale da non consentire indebite fusioni. Gli elementi comuni, pur segnalati, non giustificerebbero, dunque, un'unione politica ed economica. Spicca, in questo discorso, il ruolo dell'attuale capoluogo della Regione, Campobasso, deputata, come emerge dalla Relazione Amoroso, datata 1945, ad essere il centro economico, culturale e sociale del Molise. La relazione di prossimità esistente tra i diversi centri costituenti il territorio molisano diviene, secondo questa prospettiva, il principale elemento da considerare al fine della creazione di una Regione a sé stante. Gli stessi fattori che in futuro costitui-

---

<sup>7</sup> La relazione Amoroso ricorda tuttavia che «Durante la dominazione fascista il movimento in difesa della regione non si è mai arrestato, né esso si è mai potuto comprimere perché è il prodotto di una lenta maturazione secolare nel campo dello spirito, di una lunga elaborazione nel campo culturale, dovuta all'opera degli uomini di dottrine di pensiero che col prestigio della signoria esercitata su tutte le classi molisani, si sono serviti della cultura per creare l'unità morale della regione costituita sul fondamento dell'unità geografica».

<sup>8</sup> Il testo della delibera del 27 agosto 1945 è consultabile in M. CAMPOSARCUNO, *op. cit.*, 40.

ranno il “nucleo duro” della connotazione sussidiaria dello Stato divengono, secondo l'impostazione seguita dalla Deputazione provinciale, le chiavi di volta di un'autonomizzazione funzionale al rinsaldamento dell'unità politica.

Anche le critiche rivolte alla dimensione circoscritta del territorio molisano sono rimandate al mittente. È ricordato infatti che «la stessa Liguria, cui nessuno contesta il carattere di Regione, ha appena 715,31 km<sup>2</sup> di superficie in più del Molise, che pur essendo la Regione più piccola, ha una rilevante importanza nel campo agrario nei riguardi dell'alimentazione, in virtù della sua poderosa produzione di cereali che per il solo dell'anno le assegna al quarto posto tra tutte le province del regno»<sup>9</sup>.

L'estensione, viene ricordato, non è peraltro affatto sinonimo di progresso, che dipende, piuttosto, dalla forza e dalle aspirazioni degli abitanti di territori uniti da un vincolo spontaneo di associazione e che vedrebbero, quindi, nell'unità regionale un fattore propulsivo indispensabile.

## 2. *La questione molisana in Assemblea costituente*

Le basi culturali appena descritte favorirono, ancora prima delle elezioni della Costituente, l'emersione di numerosi fenomeni associazionistici, finalizzati a garantire l'autonomia molisana nella sede che di lì a poco sarebbe stata deputata a discutere dell'ordinamento regionale. È un dato – spesso rimarcato dalle cronache dell'epoca – che i deputati molisani si batterono con vigore e sagacia per giungere al riconoscimento regionale del territorio molisano. Il campo di discussione era sempre il medesimo: il Molise avrebbe dovuto avere dignità regionale autonoma perché territorio dotato di una propria fisionomia culturale, storica e geografica, per moltissimi aspetti – affatto marginali – diverso dall'Abruzzo<sup>10</sup>. Così il dibattito nella II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (Ordinamento costituzionale dello Stato) riguardante l'autonomia del Molise, trovò in Emilio Lussu, esponente significativo del partito sardo d'azione, un insperato appoggio<sup>11</sup>.

Il profilo dirimente – segnalato dal Lussu nella seduta del 29 ottobre 1947, fu quello della distanza tra le province delle due Regioni (Abruzzo e, appunto, Molise) e non quello “sentimentale”, segnalato dagli esponenti molisani, che faceva leva sulle diversità storiche e culturali. Dopo avere rimarcato il suo punto di vista *neutrale*, segnalando l'assenza di qualsiasi contatto con il Molise, dovuto alla circostanza dell'inesistenza, in quella Regione, di componenti regionali del Partito d'Azione, Lussu enunciò il suo pensiero, espresso attraverso apposito ordine del giorno, secondo il quale considerate le sue condizioni particolari, il Molise avrebbe dovuto essere annoverato fra le nuove Regioni costituite. Appro-

<sup>9</sup> Cfr. Relazione Masciotta, in M. CAMPOSARCUNO, *op. cit.*, 64.

<sup>10</sup> A. DE LISIO, *op. cit.*, 15.

<sup>11</sup> Lo stesso A. DE LISIO, *op. cit.*, 20, (nota 12, segnala che «alle spalle dell'intervento di Lussu alla Costituente v'era, in qualche modo, un terreno comune al vigoroso uomo politico sardo e a certi ambienti politici molisani»).

fondendo questo specifico punto, può rilevarsi che il ragionamento di Lussu si impernia su due aspetti tra di essi complementari.

Per comprenderli meglio, è utile riportare per esteso il suo pensiero: «In coscienza, nello studiare questo problema mi sono convinto che è necessario che a questa Regione sia concessa l'autonomia. Io mi sono trovato, nella seconda Sottocommissione, ad essere relatore per la costituzione di tre nuove Regioni: la Regione Umbro-Sabina, la Regione del Sannio e la Regione del Molise. E credo di avere assolto il mio compito con obiettività, con la massima obiettività possibile: e ho concluso negativamente, per delle ragioni che mi dispenso dal ricordare qui, perché ormai mi pare che la costituzione di queste due Regioni Umbro-Sabina e del Sannio non sia suffragata da elementi reali, ho concluso negativamente per queste due Regioni e favorevolmente per il Molise. Il Molise non è una nuova Regione che si vuole creare; è una vecchia Regione, che già esiste. Non è già una Regione che pretenda staccarsi dall'Abruzzo (con il quale peraltro i suoi rapporti sono i più cordiali che si possano immaginare anche in questo momento), perché il Molise è stato sempre staccato da ogni altra Regione, compreso l'Abruzzo; staccato storicamente, logisticamente e geograficamente. Il Molise, in sostanza, è una Regione a sé. Gli Abruzzi e Molise nella denominazione ufficiale delle Regioni storiche italiane costituiscono la sola Regione in cui ci sia il riferimento a due denominazioni differenti e a due Regioni differenti: Abruzzi e Molise. Con questo solo fatto, si viene ad affermare che quella dell'Abruzzo e Molise non è una sola Regione; sono due: l'Abruzzo da una parte e il Molise dall'altra».

A suffragio dell'opinione espressa, Lussu non manca di far notare un diverso ordine di problemi: «Chi conosca quelle zone sa che non solo col cattivo tempo, ma anche col buon tempo, è estremamente lungo, penoso e difficile arrivare dal Molise fino a L'Aquila. È questa la ragione per cui tutti gli abruzzesi – ed è a loro onore, perché sta a dimostrare la loro generosa lealtà – riconoscono francamente giusta la richiesta dei molisani perché il Molise sia costituito in Regione autonoma.

Il Molise non può vivere con l'Abruzzo.

Ma quello che è peggio è che non può vivere con nessun'altra Regione e non può collegarsi a nessun altro capoluogo di Regione. Non a Roma, che è troppo lontana; non a Napoli, che è troppo lontana. A Roma, si sa, convergono interessi culturali; a Napoli convergono interessi giudiziari. L'alta cultura del Molise si forma prevalentemente a Napoli e a Roma; ora, più a Roma che a Napoli, probabilmente per il fatto che essendovi forte la Democrazia cristiana, molto forte, i giovani preferiscono Roma, città del Papa. E commercialmente, per trovare sbocco alla sua attività produttiva, il Molise bisogna si spinga non già fino a Roma o a Napoli, ma deve spingersi verso l'Adriatico; e non può fermarsi nella Capitanata, a Foggia, perché Foggia non ha sbocco sul mare, ma deve puntare su Bari. Ora, guardate la carta geografica: può il Molise far parte d'una Regione la cui capitale sia Bari? È impossibile. E non può neppure dirigersi al capoluogo (mi sia consentito) del cosiddetto Sannio. Come reminescenza storica».

I motivi che spingono Lussu – come si accennava in precedenza – a smentire la possibilità di una macro-Regione sannitica sono ulteriormente espressi nel corso del dibattito: «Dicevo che sul Sannio, onorevole Bosco Lucarelli, caro al ricordo di tutti noi – sto per dire al cuore di noi non imperialisti, non fosse altro perché i sanniti le hanno date sode ai

romani (si *ride*) – non può convergere il Molise, non può gravitare sulla sua capitale Benevento. Per la semplice ragione, egregio collega Bosco Lucarelli – questo è il punto – che la Regione del Sannio è difficile a costituirsi perché manca il consenso di quelli che dovrebbero costituirla. C'è contrarietà in tutto il Molise e c'è contrarietà in tutta la Provincia di Avellino. Ed allora, onorevoli colleghi, come si potrebbe chiedere a questa Assemblea che si costituisca una nuova Regione, quando su tre Province che dovrebbero costituirla, una è a favore e due contro? Non è possibile.

Non vi può essere quindi che una sola soluzione onesta, da prendere; una sola soluzione giusta: riconoscere al Molise la nuova costituzione in Ente Regione. Solo così il Molise può vivere senza essere danneggiato dalla costituzione delle Regioni che l'accerchiano.

Devo comunicarvi una mia esperienza personale. Quando ero al Governo ed avevo la direzione del dicastero dell'assistenza postbellica, ed ho creato gli uffici provinciali e regionali di assistenza post-bellica, sono rimasto lungamente fisso sulla carta geografica, dopo essermi informato ampiamente in precedenza, prima di decidere; ed ho capito che non potevo in nessuna forma obbligare il Molise a dipendere da un capoluogo qualunque dell'Abruzzo. E ho dovuto, facendo una eccezione alla regola generale, stabilire a Campobasso un ufficio regionale autonomo per tutto il Molise. E devo dire che in questo ho agito nell'interesse delle categorie dei reduci e danneggiati di guerra che rappresentavo.

Ma io ho scoperto, dopo, che altri Ministri si erano trovati perplessi di fronte allo stesso problema, ed avevano, ognuno per proprio conto, preso decisioni analoghe a quelle mie. Ho scoperto che quando il Ministro della pubblica istruzione, durante il fascismo, creò gli uffici regionali del Provveditorato, e quando il Ministro dell'industria e commercio volle prendere un provvedimento particolare nell'interesse del Mezzogiorno e creò le Sottocommissioni regionali per l'industria e commercio, stabilirono entrambi a Campobasso i rispettivi uffici regionali.

Non c'è nessun elettoralismo in questo; tutti i partiti sono d'accordo sul posto. Quindi non vi sarà nessuno che profitterà della riforma più di un altro [...]».

Dalle considerazioni emergenti dal dibattito si coglie con precisione come in esse confluiscono elementi pratici e valutazioni culturali e politiche, a conferma delle difficoltà di identificare un unico filone qualora si discorra di autonomia: «Quello che è interessante è il sapere – e ciascuno di voi lo può controllare – che nel Molise, già dopo l'altra guerra, nel 1919 (se ci fosse l'onorevole Nitti gli direi: dopo una guerra vinta e non una guerra perduta), i molisani chiedevano la costituzione in Regione del Molise; e vi fu un Congresso preparato fin dal 1921 e fattosi a Campobasso nel 1922 reclamante la costituzione autonomistica del Molise.

Non parlo degli avvenimenti politici recenti, perché li conosciamo tutti, culminanti nel secondo Congresso regionale per l'autonomia del Molise. Ma sarà interessante per tutti, soprattutto per quelli che hanno fatto la guerra di liberazione come combattenti organizzati nell'esercito o come partigiani, sarà interessante per tutti questi, che hanno coscienza come la guerra partigiana abbia espresso profonde aspirazioni democratiche, sapere che il Comitato di liberazione nazionale riunitosi a Campobasso immediatamente dopo la liberazione, reclamò la costruzione del Molise in Regione.

I colleghi mi perdoneranno se io, studiando questo problema, ho sentito il dovere,

senza nessuna presunzione o sicumera, di portare qui la mia voce: una voce che non vuol farsi eco di interessi locali, e che si esprime nell'interesse generale del Paese e dello Stato.

Si dice: ma noi abbiamo fissato nella Carta costituzionale, all'articolo 125, che le nuove Regioni, che si costituiranno in avvenire, non potranno avere meno di 500 mila abitanti: e il Molise non li ha.

Mi sia permesso di dire che questa non è un'obiezione. Intanto l'articolo 125 lo dobbiamo ancora discutere ed approvare; e potremo ridurre a 400 mila il limite minimo oppure lasciarlo a 500 mila. Ma se il Molise sarà riconosciuto oggi, come spero e auguro ardentemente a quella generosa popolazione, sarà perfettamente indifferente lasciare intatto l'articolo 125. Il Molise non ne avrà nessun ostacolo, perché sarà, da una votazione precedente di questa Assemblea, riconosciuto in ente Regione.

È piccolo il Molise: poco più di 400 mila abitanti su una superficie di chilometri quadrati 4.600 circa. Ma credo che sono parecchi in Italia coloro che guardano a questa Regione come ad una sicura speranza di civiltà rurale moderna: il Molise ha una produttività ed un tecnicismo di lavoro in agricoltura, come pochissime Regioni d'Italia: la Lombardia, la Toscana, le Marche: eppure il suo è un terreno montano in cui è estremamente difficile il lavoro. E credo che non sono pochi coloro che in Italia sanno che il Molise è Regione produttrice in sommo grado di vino e che quella popolazione ha saputo, attraverso il suo lavoro e la sua tecnica – in gran parte dovuta agli emigrati in America ritornati in Italia – trasformare una Regione precedentemente povera in Regione produttrice, che si può mettere fra le avanguardie di questa civiltà montana, verso cui non è lecito guardare con ironia. Questa piccola Regione, con la sua organizzazione di produzione e di lavoro, ha dimostrato di essere qualcosa di serio.

Ebbene, onorevoli colleghi, a questa Regione diamo tutti, con la serena coscienza di adempiere ad un dovere nazionale, il riconoscimento che le spetta, per volontà unanime dei suoi cittadini, per la sua coscienza popolare, nell'interesse della nuova vita che insieme siamo decisi a riprendere nel nostro Paese».

La richiesta di Lussu, appoggiata – come è naturale – dagli esponenti molisani in Assemblea costituente, incontrò un certo apprezzamento anche se, sulla eco di precedenti discussioni, e, in particolare, dell'opinione emersa nella seduta del 16 dicembre del 1946, altri illustri esponenti del dibattito, come Vanoni, evidenziarono la necessità di potere disporre di maggiori e più utili elementi di giudizio, indispensabili affinché la questione potesse essere trattata in maniera più consona. Tuttavia, nonostante queste cautele, la richiesta fu approvata.

È noto tuttavia che in seguito il distacco del Molise dagli Abruzzi non trovò ulteriori conferme. I motivi sono ancora in parte oscuri. Quanto si sa, tuttavia, è che – come ritiene la dottrina, partecipe della questione in Assemblea costituente – «nella seduta di giovedì 17 luglio 1947, presieduta dall'On. Terracini, continuandosi a discutere il Progetto di costituzione, e precisamente gli organi della Regione, fu presentato un emendamento che modificava l'elenco delle regioni già distribuito, e nel quale il Molise era di nuovo unito agli Abruzzi»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. M. CAMPOSARCUNO, *op. cit.*, 266.

Nonostante la stizzita reazione dei deputati molisani – ed una nuova, appassionata, difesa di Lussu – la decisione appariva ormai presa<sup>13</sup>. Essa, a ben vedere, risultava peraltro funzionale a garantire la scelta – appoggiata, tra gli altri, dall’On. Moro – secondo la quale era inopportuno consentire la proliferazione di nuove regioni motivata da presunte appartenenze identitarie.

La votazione dell’ordine del giorno Targetti in data 30 ottobre 1947, che, come da ultimo è stato precisato, «innovò sia pure solo in piccola parte alla tradizione italiana in materia di regioni» pose fine alla questione<sup>14</sup>.

La posizione espressa da Mortati, successivamente confluita nella XI Disposizione transitoria e finale della Costituzione, diede però nuova linfa alle speranze molisane<sup>15</sup>. Essa infatti, nel disporre che fino a cinque anni dall’entrata in vigore della costituzione si sarebbe potuto, con legge costituzionale, formare altre regioni, ad integrazione dell’elenco di cui all’art. 131, anche senza il ricorso alle condizioni fissate al primo comma dell’art. 132 e fermo restando l’obbligo di sentire le popolazioni interessate, pareva scritta appositamente per il Molise. Ciò, naturalmente, non corrisponde completamente a verità; la sua introduzione, infatti, si giustifica anche considerando le vivaci polemiche che fino a quel momento avevano accompagnato l’elenco delle Regioni. Fu questo, infatti, il principale motivo che convinse Mortati a proporre di rendere provvisoria la loro elencazione costituzionale e, quindi, di consentire una deroga alle condizioni stabilite dall’art. 132 Cost. È la stessa dottrina, peraltro, a ricordare che nel corso del dibattito successivamente sfociato nell’approvazione della proposta: «gli onorevoli Colitto e Renato Morelli resero dichiarazione di voto, sottolineando come la previsione transitoria dovesse essere intesa come un modo per lenire l’operazione commessa in danno del Molise, ossia l’istituzione di un’unica Regione denominata degli Abruzzi e del Molise»<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. A. PRESUTTI-S. TASSINARI, *Il Molise dopo il Molise. Quarant’anni di storia politica-sociale*, Campobasso, 2004, 21, secondo i quali «nell’ultima seduta precedente le ferie estive, quella del 22 luglio 1947, i parlamentari molisani insistono affinché il caso del Molise si è considerato parte, ma l’On. Fuschini ribatte che la discussione sull’articolo 123 (che cancella l’elenco delle regioni italiane), data l’importanza della materia, non può e non deve essere breve. Si è di fronte allo scorcio dei lavori parlamentari dell’assemblea è stanca per il lungo severo lavoro compiuto, mentre tale discussione va affrontata in una situazione di quiete spirituale ed anche fisica».

<sup>14</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *Federalismi.it*, 3/2015, che ricorda come detta tradizione ebbe inizio con «la ripartizione del territorio del Regno d’Italia in 14 compartimenti fatta da Pietro Maestri nel 1864 ai fini delle statistiche nazionali, sociali ed economiche per definire le diverse tipologie di produzione del territorio del nuovo Regno». In argomento cfr. anche F. BASSANINI, *L’attuazione dell’ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970.

<sup>15</sup> Sulla sua genesi cfr. la testimonianza diretta di M. CAMPOSARCUNO, *op. cit.*, spec. 311. Come peraltro ricorda la dottrina «[...] intorno al 1947, in Benevento, si costituì un comitato per la creazione della regione Sannio, che si rivolse pressantemente a tutti i costituenti perché ostacolassero la nascita del “Molise” separato dagli Abruzzi», cfr. A. DE LISIO, *op. cit.*, 26, nota 17.

<sup>16</sup> Cfr. A. IANNUZZI, voce *Disp. XI*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2784. La fattispecie, come si è detto in precedenza, è minuziosamente analizzata da M. CAMPOSARCUNO, *op. cit.*, 309 ss.



Alla scadenza del termine di 5 anni, fissato dalla disposizione costituzionale derogante, e trascorsi altri 4 anni (nel 1958), la deroga fu riproposta da altra fonte costituzionale: si tratta, in questo caso, della l. cost. n. 1 del 1958 che dispose la possibilità di formare altre regioni sino al 31 dicembre 1963, tale possibilità fu sfruttata dalla l. cost. n. 3 del 1963, che, nel modificare l'art. 131 Cost., consentì al Molise di fregiarsi del titolo di ventesima (e più giovane) Regione d'Italia<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Come utilmente spiegato dalla dottrina nel caso di specie «l'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate fu singolarmente inteso, sulla base della previsione dell'articolo 73, l. 62/53 (c.d. legge Scelba), nel senso di sentire i consigli comunali o i commissari prefettizi della regione o delle regioni di cui facevano parte i comuni che intendevano costituirsi nella nuova regione, anziché procedere all'indizione di un referendum popolare», cfr. A. IANNUZZI, *op. cit.*, 2784. Sui tempi (serrati) di approvazione della l. cost. n. 1 del 1958 cfr. A. DE LISIO, *op. cit.*, 28-29, spec. nota 18 e A. PRESUTTI-S. TASSINARI, *op. cit.*, 11.

## *Capitolo II*

### PRINCIPI STATUTARI\*

SOMMARIO: 1. Il lungo ed accidentato percorso di approvazione del nuovo Statuto molisano. – 2. I principi statutari. – 2.1. La nuova centralità del tema dei principi e dei diritti nel nuovo Statuto del Molise. – 2.2. I “principi fondamentali” dello Statuto molisano. – 2.3. Le disposizioni di ambito settoriale. – 2.4. La controversa efficacia delle disposizioni statutarie sui principi e lo Statuto molisano.

#### *1. Il lungo ed accidentato percorso di approvazione del nuovo Statuto molisano*

Dopo quasi quindici anni di “gestazione”, la Regione Molise ha adottato nella primavera del 2014 un nuovo Statuto regionale, adeguando il proprio ordinamento alle riforme costituzionali del 1999 e 2001.

Il percorso di approvazione di questo nuovo testo statutario è stato alquanto travagliato, ostacolato da una serie di impedimenti giuridici e politici, alcuni dei quali del tutto inediti e che valgono a connotare in modo peculiare la vita istituzionale e politica della Regione molisana dell’ultimo decennio, evidenziando anche criticità e limiti della classe politica locale.

In un primo tempo, la volontà politica di un adeguamento della fonte statutaria alle riforme costituzionali statali era parsa tempestiva, posto che già nel 2000 veniva costituita un’apposita commissione «per l’Autoriforma del Molise», un collegio di consiglieri regionali incaricato di «formulare al Consiglio regionale proposte normative in materia di revisione organica dello Statuto regionale e di legge elettorale regionale, in sintonia con la legge costituzionale n. 1 del 1999, nonché di revisione del regolamento interno del Consiglio» (l.r. n. 41 del 2000). Nella legislatura successiva, la commissione veniva nuovamente costituita e le sue attribuzioni arricchite del compito di adeguare la fonte statutaria anche alla riforma del Titolo V della Costituzione, ai provvedimenti di riforma del pubblico impiego ed a quelli di attuazione del federalismo amministrativo previsto dalle legge Bassanini (l.r. n. 3 del 2002). I lavori della commissione erano poi ulteriormente prorogati (l.r. n. 2 del 2006) ed infine il collegio veniva ricostituito nella successiva legislatura (l.r. n. 2 del 2007), con i medesimi compiti.

Nel 2011, finalmente, dopo un decennio circa di lavori preparatori e discussioni politiche, il nuovo Statuto veniva infine approvato dal Consiglio regionale in prima (19 luglio

---

\* Di Elena A. Ferioli.

del 2010) ed in seconda deliberazione (22 febbraio del 2011) e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Molise (2 marzo 2011).

Sul nuovo testo statutario si attivavano però entrambi gli istituti di controllo previsti dall'art. 123 Cost., ovvero sia il ricorso governativo alla Corte costituzionale, che la richiesta di referendum popolare avanzata da un quinto dei componenti del Consiglio regionale.

Il Governo censurava dinnanzi alla Corte costituzionale tre disposizioni, due riguardanti alcuni aspetti della regolamentazione della posizione giuridica del personale regionale (in particolare l'esonero dal segreto d'ufficio *ex art. 30*, comma 4, e l'equiparazione al personale regionale di quello degli enti pubblici non economici regionali *ex art. 53*, comma 4) ed una sulla ripartizione delle competenze tra Giunta e Consiglio in materia di fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario (*ex art. 67*, comma 1, attuale art. 65, comma 1). I motivi di impugnazione riportati nel ricorso introduttivo, ed ulteriormente precisati nella successiva memoria governativa, appaiono tuttavia abbastanza deboli, in particolare sembrano non tener conto di questioni simili sulle quali la Corte si era già ripetutamente pronunciata<sup>1</sup>, senza considerare che le disposizioni censurate erano analoghe a quelle contenute negli Statuti di altre regioni e sulle quali non vi era stata alcuna impugnativa governativa<sup>2</sup>. Dall'esito abbastanza prevedibile è stata quindi la decisione della Corte costituzionale n. 63 del 2012, con la quale tutte le censure governative sullo Statuto molisano venivano dichiarate infondate.

La lettura politica di questa vicenda data da alcuni quotidiani locali<sup>3</sup> e riportata nei primi commenti dottrinari sul tortuoso percorso di approvazione dello Statuto molisano<sup>4</sup>, lascia intendere che l'impugnativa statale, attuata da un Governo nazionale politicamente omogeneo con la maggioranza politica molisana di allora, fosse asservita più all'intento politico di rinviare il referendum *ex art. 123 Cost.* proposto sul nuovo Statuto, spuntando così le armi della propaganda delle forze politiche di opposizione in vista delle elezioni regionali che si sarebbero poi tenute nell'autunno del 2011, piuttosto che quale reale intervento di salvaguardia, da parte dell'esecutivo nazionale, dei confini competenziali della potestà statutaria regionale.

---

<sup>1</sup> V., in particolare, Corte cost., sentt. nn. 487 del 1989; 4 del 1991; 2 del 2004; 185 del 2004; 239 del 2004; 233 del 2006; 77 del 2011; 151 del 2011; 339 del 2011.

<sup>2</sup> V., per esempio, Statuto Umbria, art. 53, comma 5; Statuto Emilia-Romagna, art. 38, comma 13; Statuto Campania, art. 45.

<sup>3</sup> V. *www.altromolise.it* del 23 marzo 2011 e il quotidiano Primo Piano del 24 marzo 2011.

<sup>4</sup> D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *www.aic.it*, 3/2012; E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello Statuto del Molise*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2012. Sulle travagliate vicende di adozione dello Statuto molisano si veda anche G.M. DE NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in *Federalismi*, 2/2013; A.G. ARABIA, *A proposito di leggi regionali inutili*, in *www.issirfa.cnr.it*; E. ALBANESI, *La non sospensione del Presidente "di fatto" della Regione Molise*, in *www.dirittiregionali.it*; ID., *Nuovi dubbi sullo Statuto molisano approvato, questa volta in conformità all'art. 123 Cost.*; in *www.dirittiregionali.it*; ID., *Il Consiglio regionale del Molise e lo Statuto che "non s'ha da fare"*, in *www.dirittiregionali.it*; A. FUSCO, *Regione Molise: "Habemus Statutum"?*, in *www.dirittiregionali.it*.

La l.r. n. 36 del 2005 sulla disciplina del referendum regionale *ex art. 123 Cost.*, infatti, vieta il compimento di «qualsiasi attività ed operazione referendaria, ivi compresa la presentazione di nuove richieste, sino alla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della sentenza della Corte Costituzionale» (art. 17, comma 2). Il ricorso alla Corte costituzionale sullo Statuto sospendeva pertanto il procedimento referendario, rinviandone l'eventuale ripresa ad un periodo che sarebbe stato sicuramente successivo alle elezioni regionali previste per l'ottobre del 2011.

Espletate le elezioni, che vedevano la riaffermazione nella Regione del centrodestra, con vittoria però di misura sul centrosinistra, poco prima della pubblicazione della sentenza costituzionale, il legislatore molisano, con un'ordinaria legge regionale (l.r. n. 4 del 2012), revocava la deliberazione legislativa di approvazione in seconda lettura del nuovo Statuto.

Le motivazioni politiche di una tale scelta, per come emergono dai lavori consiliari<sup>5</sup>, erano legate all'opportunità di modificare alcuni articoli del testo approvato nel febbraio dell'anno precedente, in particolare per ridurre il numero dei consiglieri e dei componenti della Giunta. La necessità di una tale riduzione era stata sostenuta con forza da una parte dell'opposizione<sup>6</sup> ed era alla base della richiesta di referendum sul nuovo Statuto. Nel febbraio del 2012 tale modifica era ora ritenuta necessaria anche dai consiglieri di maggioranza in base al d.l. n. 138 del 2011 che imponeva alle regioni di mantenere il numero dei consiglieri entro un massimo stabilito, per ragioni di contenimento della spesa pubblica<sup>7</sup>. Con la revoca della seconda deliberazione sul nuovo Statuto si evitava così lo svolgimento del referendum su un testo statutario che si intendeva a breve modificare. Tuttavia il percorso intrapreso per raggiungere questo scopo ha subito destato perplessità e dubbi di legittimità costituzionale.

Innanzitutto bisogna dire che a differenza di altre regioni che nel disciplinare il referendum *ex art. 123 Cost.* hanno previsto la possibilità che il Consiglio possa modificare o revocare la legge statutaria già approvata anche dopo la pubblicazione notiziale<sup>8</sup>, la l.r. n. 36 del 2005 nulla disponeva in merito. Dal canto suo, il regolamento interno del Consi-

<sup>5</sup> Consiglio regionale, Resoconto della seduta consiliare del 1° febbraio 2012, in *www.regione.molise.it*.

<sup>6</sup> V., per esempio, gli interventi del consigliere Romano (Idv e Costruire la democrazia) nel resoconto della seduta del 22 febbraio 2011, in *www.regione.molise.it*.

<sup>7</sup> L'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011 prevedeva infatti un limite massimo di consiglieri regionali collegato alla consistenza demografica di ciascuna regione e che il numero di assessori della Giunta fosse contenuto entro un numero non superiore ad 1/5 di quello dei consiglieri, con arrotondamento all'unità superiore. Sulla norma: G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *www.federalismi.it*, 8/2013, 5; A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?*, in *www.federalismi.it*, 16/2011; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2013, 39.

La convergenza tra maggioranza ed opposizioni sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali previsto dallo Statuto è confermata dall'approvazione di un ordine del giorno sul tema: v. Consiglio regionale, Resoconto del 1° febbraio 2012 in *www.regione.molise.it*.

<sup>8</sup> V. l.p. Trento n. 13 del 2002, art. 17; l.r. Emilia-Romagna n. 29 del 2000, art. 12.

glio regionale non prevedeva nemmeno in generale l'istituto della revoca delle deliberazioni assunte, men che meno di quelle già pubblicate. La prassi inoltre mostra come la revoca delle deliberazioni consiliari statutarie abbia riguardato in genere le fasi precedenti del procedimento di adozione dello Statuto e cioè per esempio le deliberazioni di un solo articolo<sup>9</sup> oppure l'intera prima deliberazione statutaria<sup>10</sup>.

Certo, ragioni di opportunità politica e di buone prassi nell'utilizzo delle risorse pubbliche suggeriscono che una tale revoca possa porsi quale ragionevole soluzione per evitare lo svolgimento di un referendum nel caso in cui sopravvenga l'opportunità o la necessità di modificare il testo statutario, un'eventualità che non è poi così remota se si pensa che la proposizione del ricorso governativo avverso lo Statuto può dilatare i tempi per l'entrata in vigore dello stesso, determinando un mutamento nel quadro normativo di riferimento e facendo perciò sorgere necessità di adeguamento del testo.

Detto questo, ciò che davvero solleva perplessità è che questo intervento revocatorio possa avvenire senza seguire le procedure previste dall'art. 123 Cost., ma con una comune legge regionale. Secondo un'accreditata ricostruzione dottrina<sup>11</sup>, infatti, con la seconda deliberazione, la legge statutaria sarebbe ormai perfetta ed il procedimento di formazione dello Statuto concluso, residuando solamente una fase integrativa della sua efficacia (pubblicazione-notiziale, eventuale referendum e giudizio innanzi alla Corte costituzionale). Ne consegue che una sua modifica, o anche revoca precedente l'entrata in vigore, dovreb-

<sup>9</sup> Art. 5-*bis* Statuto Umbria. V. G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 52 ss.

<sup>10</sup> Come accaduto allo Statuto della Regione Puglia. Sul punto, D. CODUTI, *Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004; M. OLIVETTI, *Il nuovo Statuto della regione Puglia*, in *www.issirfa.it*, 2005.

<sup>11</sup> La questione è dibattuta ed è connessa con la ricostruzione della natura della legge di approvazione dello Statuto sulla quale la dottrina si è divisa tra chi considera la stessa quale un atto perfetto (A. CARDONE, *La "terza via al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, 323 ss.; E. GIANFRANCESCO, "A volte ritornano". *Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità sugli statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2005, 5040 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 99 ss.) e chi ricostruisce lo Statuto regionale in termini di atto complesso in cui il referendum popolare è elemento costitutivo dell'atto finale e non si ascrive a mero elemento integrativo dell'efficacia (E. LAMARQUE, *Il referendum nel procedimento di formazione dello Statuto regionale*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000; A. FERRARA, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 20 ss.). Per una ricostruzione del dibattito dottrinario sul punto in relazione alla vicenda molisana v. E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità*, cit., 6 ss. Sottolinea invece che la configurazione della legge statutaria come atto perfetto non esclude che si accolga allo stesso tempo la tesi dello Statuto come atto complesso F. CUOCOLO, *Ancora sulla procedura di approvazione degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2005, 4807 ss. Brevemente possiamo evidenziare che chi configura lo Statuto come atto complesso evidenzia il fatto che l'accoglimento della tesi contraria comporterebbe l'impossibilità per il Consiglio di intervenire sul testo statutario, mentre i sostenitori dell'atto perfetto (rifacendosi in particolare al contributo di S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, rist. 1985), ribattono che una legge perfetta non è imm modificabile, ma che per variarla si deve seguire il medesimo procedimento addivenendo ad una nuova legge che elimini o abroghi la precedente.

be avvenire seguendo la medesima procedura con la quale è stata adottata la deliberazione statutaria *ex art.* 123 Cost., pena l'incostituzionalità della legge di revoca.

La questione si pose evidentemente anche al legislatore molisano che in tutta fretta, circa un mese dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 4 del 2012 di revoca delle deliberazione statutaria, con un nuovo atto legislativo (l.r. n. 7 del 2012) correggeva la normativa precedente (l.r. n. 36 del 2005) ed introduceva la possibilità per il Consiglio regionale di modificare o revocare una deliberazione consiliare anche dopo la pubblicazione notiziale secondo i modi di cui all'art. 123 Cost.; stabiliva che in caso di modifica o revoca dello Statuto le operazioni referendarie eventualmente compiute perdono efficacia; ed infine abrogava in toto la l.r. n. 4 del 2012. Il legislatore molisano si adeguava così a quanto previsto da alcune altre normative regionali in materia di procedimento di approvazione dello Statuto e sua modifica, ed interveniva sanando quello che pareva essere un evidente vizio di illegittimità costituzionale della legge di revoca della seconda deliberazione statutaria. Si dichiarava, inoltre, espressamente, subito dopo la clausola di abrogazione espressa della l.r. n. 4 del 2012, che "riviveva" al deliberazione legislativa del febbraio 2011 di approvazione del nuovo Statuto. Davvero singolare quindi la sorte del nuovo Statuto molisano: finalmente approvato dopo una "gestazione" decennale, revocato con dubbia legittimità ed infine dichiarato "redivivo" dallo stesso legislatore regionale che ne aveva un mese prima tentato una complessiva eliminazione dal proprio ordinamento.

Introdotta la nuova disciplina regionale che prevedeva la possibilità di modificare lo Statuto anche dopo la sua pubblicazione notiziale, la maggioranza politica di centrodestra provvedeva ad avviare l'*iter* delle modifiche statutarie inerenti la composizione della Giunta e del Consiglio, con la conseguente perdita di efficacia delle operazioni referendarie fino ad allora compiute.

Tali modifiche venivano adottate, questa volta rispettando il procedimenti *ex art.* 123 Cost., con due deliberazioni negli ultimi mesi del 2012<sup>12</sup>.

Il nuovo Statuto era poi pubblicato sul *Bollettino ufficiale* il 28 dicembre 2012, ma nonostante non vi fosse impugnativa del Governo, né alcuna richiesta di referendum, il Presidente della Regione non lo promulgava a causa dell'ennesimo "pasticcio" istituzionale.

Nella primavera del 2012, infatti, il TAR aveva annullato in primo grado le elezioni regionali del 2011, decisione successivamente confermata dal Consiglio di Stato alla fine dell'ottobre 2012<sup>13</sup>. Venivano così convocati i comizi elettorali per il febbraio 2013, con decreto del Prefetto datato 27 dicembre 2012. Poiché tuttavia la l.r. n. 36 del 2005, come modificata dalla l.r. n. 7 del 2012, prevede che alla scadenza della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale «tutte le operazioni relative allo svolgimento del referendum sono sospese nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali e i dieci mesi successivi all'elezione del nuovo consiglio regionale» (art. 18, comma 1), si ritenne che questa norma riguardasse anche le attività di impulso iniziale del referendum, compreso il decorso del termine di tre mesi per la

---

<sup>12</sup> Rispettivamente 19 ottobre 2012 in prima deliberazione e 20 dicembre 2012 in seconda deliberazione.

<sup>13</sup> M. DELLA MORTE-B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2013, 535 ss.

sua richiesta, che quindi fu computato a decorrere dallo scadere dei dieci mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale a seguito delle elezioni del febbraio 2013<sup>14</sup>.

Così alla fine il nuovo Statuto della Regione Molise entrava finalmente in vigore solo nella primavera del 2014.

La vicenda descritta solleva molte perplessità. Innanzitutto stupisce che un Consiglio regionale eletto a seguito di elezioni poi annullate abbia deliberato sullo Statuto nelle more tra il primo ed il secondo grado di giudizio sulla legittimità delle consultazioni elettorali. Si può davvero ritenere che questo legislatore regionale disponesse dei poteri necessari in detto frangente, ed ancor di più dopo la sentenza del Consiglio di Stato che ha confermato l'annullamento delle elezioni, periodo nel quale si è proceduto alla seconda deliberazione?

Con l'annullamento delle elezioni si verifica, come ha sottolineato la Corte costituzionale, «non la scadenza o lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno *ex tunc* ... dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo»<sup>15</sup> e quindi come si può ritenere che, in assenza di un titolo di investitura, il Consiglio regionale molisano fosse nelle condizioni giuridiche, e finanche politiche, per adottare un atto di così fondamentale importanza per la declinazione del funzionamento democratico dell'ente e la sua forma di governo?

Ricercando nell'ordinamento molisano una disposizione applicabile al caso di specie, si può segnalare la l.r. n. 2 del 2002 recante disposizioni provvisorie sulla *prorogatio* degli organi regionali, la quale stabilisce che «Nelle more dell'approvazione dello Statuto regionale ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, nei casi di annullamento dell'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, gli stessi organi e la Giunta regionale in carica continuano ad esercitare le loro funzioni fino alla proclamazione del nuovo Presidente e dei nuovi consiglieri regionali, relativamente agli atti aventi carattere di urgenza».

Ma l'adozione del nuovo Statuto può considerarsi un atto avente carattere di urgenza?

La risposta ci pare negativa. Se infatti si volesse ravvisare l'urgenza nella necessità di adeguare l'ordinamento molisano alla disciplina introdotta dal d.l. n. 138 del 2011 in materia di riduzione del numero dei consiglieri, si può far notare che sempre nell'ottobre del 2012, di poco antecedente alla prima deliberazione statutaria, è entrato in vigore il d.l. n. 174 del 2012 che, nel richiedere alle regioni una serie di misure finalizzate alla riduzione dei costi della politica (ribadendo i parametri di riduzione del numero dei componenti di Consigli e Giunte regionali e altre norme sul contenimento delle indennità di consiglieri ed assessori, spese di esercizio del mandato, vitalizi dei componenti degli organi regionali, ecc.) stabiliva espressamente che qualora l'adeguamento regionale alle norme del decreto avesse richiesto modifiche statutarie, le regioni sarebbero dovute intervenire sui loro Statuti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso. I tempi di adeguamento erano ancora più ampi per quelle regioni nelle quali si sarebbero tenute le consultazioni elettorali, poiché in tal caso il termine di sei mesi sarebbe de-

---

<sup>14</sup> Sul punto D. RAGONE, *Nuovi dubbi sullo Statuto molisano approvato, questa volta in conformità all'art. 123 Cost. dopo l'annullamento delle elezioni*, in [www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it).

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 196 del 2003.

corso a partire dalla data della prima riunione del nuovo Consiglio regionale e, in ogni caso se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, la Regione non avesse provveduto all'adeguamento statutario in base alle disposizioni di cui al d.l. n. 138 del 2011 «le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011»<sup>16</sup>.

Peraltro va anche segnalato che sono stati sollevati dalla dottrina dubbi di legittimità costituzionale sulla l.r. n. 2 del 2002 perché la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha stabilito che l'importanza dell'istituto della *prorogatio* nella configurazione della forma di governo della Regione determina il riconoscimento di una riserva di Statuto, con la conseguenza che «dopo l'annullamento della elezione, la legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo Statuto e la legge statale [*ndr*: in riferimento ai limiti che la Regione incontra in forza della competenza esclusiva statale in materia giurisdizionale] abbiano fissato i principi e le regole fondamentali»<sup>17</sup>.

Certo bisogna riconoscere che la classe politica molisana e la sua maggioranza si sono ritrovati impantanati in un ingorgo istituzionale e normativo straordinario nell'ambito delle vicende del regionalismo italiano, costellato di annullamenti giurisdizionali di elezioni, sentenze costituzionali, sopravvenute modifiche normative statali che impongono adeguamenti regionali delicati. In questo contesto, il notevole ritardo con cui il Molise ha provveduto all'adozione del suo Statuto ha certamente giocato un ruolo fondamentale nel complicare il quadro politico e normativo reso già difficile dalla vicenda dell'annullamento delle elezioni e dall'acuirsi della crisi economico-finanziaria, la quale, come è noto, ha innescato nelle istituzioni statali nuove dinamiche di accentramento e pressato le regioni sul rispetto di nuovi parametri non solo finanziari, ma anche relativi alla composizione numerica dei propri organi politici<sup>18</sup>.

Nello stesso tempo, però, le vicende qui descritte mostrano alcune preoccupanti zone d'ombra del controllo di costituzionalità sulle fonti normative regionali. Se infatti la celere abrogazione della l.r. n. 4 del 2012 può aver evitato la sua tempestiva impugnazione innanzi alla Corte, stupisce che non vi fosse stata in passato impugnazione per la l.r. n. 2 del 2002 in materia di *prorogatio* degli organi regionali e lo stesso può dirsi per un'ulteriore provvedimento normativo, la l.r. n. 21 del 2012 con cui, per adeguarsi al d.l. n. 138 del

---

<sup>16</sup> D.l. n. 174 del 2012, art. 2, comma 3.

<sup>17</sup> Corte cost., sent. n. 196 del 2003; v. anche sent. n. 68 del 2010 e la recente sent. n. 181 del 2014 sulla quale G. PERNICIARO, *La Corte costituzionale pone un altro "tassello" in materia di prorogatio dei Consigli regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*.

<sup>18</sup> Sul punto P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, 2014, 20 ss.; F. GRANDI, *Il decreto-legge n. 174 del 2012 (e dintorni): tagli ai "costi" della politica ed enti locali*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Napoli, 2015, 165 ss.; S. MANGIAMELI, *La composizione dei consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869 ss.; F. CORVAJA, *Statuti regionali e «leggi della Repubblica»*, in *www.forumcostituzionale.it*.



2011, il Molise ha rideterminato la composizione numerica degli organi regionali fissando a venti il numero dei consiglieri ed a quattro il numero degli assessori, pur trattandosi di materia riservata allo Statuto, senza peraltro aver inserito nella legge alcun richiamo alla fonte statutaria, neppure per differirne gli effetti all'entrata in vigore della legge di modifica dello Statuto, come previsto da altre regioni<sup>19</sup>.

Vi è inoltre chi fa notare che persino la l.r. n. 7 del 2012 desterebbe dubbi di legittimità costituzionale là dove prevede che in caso di scioglimento anticipato del Consiglio o di scadenza della legislatura, la procedura referendaria sulla deliberazione statutaria sia sospesa per i dieci mesi successivi all'elezione, perché con tale norma si disciplinerebbe di fatto un aspetto caratterizzante il procedimento statutario che dovrebbe essere normato nello Statuto stesso, oltre al fatto che l'apposizione di un termine di tempo così lungo sembrerebbe determinare una «irragionevole ed implicita deroga della procedura prevista dalla Costituzione»<sup>20</sup>.

Tali considerazioni destano ancor più preoccupazione se si considera che tutte le leggi regionali sopra citate vanno a disciplinare aspetti delicatissimi e fondamentali del rapporto tra governanti e governati, si inseriscono nella dialettica democratica tra corpo elettorale ed eletti, sono destinate ad articolare la rappresentanza politica regionale negli organi di governo dell'ente regionale.

## 2. I principi statutari

*2.1. La nuova centralità del tema dei principi e dei diritti nel nuovo Statuto del Molise.* – Descritte le singolari e travagliate vicende che hanno portato all'entrata in vigore del nuovo Statuto, merita qui illustrare le disposizioni di apertura dello stesso, raggruppate sotto il Titolo I, dedicato interamente ai principi destinati ad orientare le politiche regionali nei numerosi ambiti in cui si svolgono le competenze regionali.

Dopo una prima disposizione che inquadra l'ordinamento regionale quale autonomo ente territoriale della Repubblica italiana nell'ambito dell'Unione europea, composto al suo interno dalle autonomie locali e dotato di un capoluogo e dei propri simboli pubblici di riconoscimento, l'art. 2 è dedicato all'individuazione dei cosiddetti «principi fondamentali». Seguono poi delle disposizioni, sempre di principio o di carattere promozionale, ma di ordine settoriale, in quanto dedicate a specifici ambiti di intervento regionale quali il territorio e l'ambiente (art. 3); l'economia, il lavoro, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione tecnologica (art. 4); la tutela della salute e la protezione sociale (art. 5); la parità (art. 6); la valorizzazione delle autonomie locali (art. 7) ed il patrimonio storico e culturale (art. 8). Il Titolo I si chiude, infine, con l'art. 9 che è dedicato a definire metodi e criteri delle politiche regionali.

Si può dire quindi che, di fronte alla scelta postasi all'indomani delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, se inserire o meno nel nuovo Statuto regionale, principi e diritti, il Molise abbia deciso di ribadire con forza la propria vocazione politico-sociale, pro-

---

<sup>19</sup> V. Regione Toscana, Legge finanziaria 2012.

<sup>20</sup> G.M. DI NIRO, *op. cit.*, 16.

cedendo a quello che non sembra essere stato un semplice aggiornamento delle disposizioni di principio e sui diritti già contenute nello Statuto degli anni settanta, ma piuttosto un profondo ripensamento dell'intero ambito, nel tentativo evidente di riconoscere a quei principi ed a quei diritti una rilevanza nuova e più centrale nell'ordinamento regionale rispetto a quella che poteva emergere dal vecchio testo statutario. Nello Statuto del 1971, infatti, dopo un breve riferimento alla partecipazione contenuto nell'art. 2, al tema dei principi e diritti era dedicato il solo art. 4, una disposizione lunga, dai contenuti eterogenei, nella quale agli obiettivi delle politiche regionali in materia di sviluppo del territorio, si affiancava l'impegno regionale nella promozione di alcuni diritti sociali come il lavoro, la salute, l'istruzione, la protezione sociale. Mentre tuttavia negli enunciati dedicati all'individuazione di principi di indirizzo per le politiche territoriali le disposizioni del vecchio Statuto precisavano, di volta in volta, settori e priorità di intervento, gli enunciati dell'art. 4 dedicati alla promozione dei diritti sociali apparivano del tutto generici e sintetici. Così, per esempio, se a proposito della promozione di una politica agraria si individuavano finalità prioritarie (rinnovamento delle strutture produttive, incremento delle attività zootecniche, ecc.) e relativi strumenti (piani zonal per il riordino fondiario ed aziendale, per la bonifica, ecc.), nel caso dei diritti sociali si statuiva un generico impegno della Regione nella promozione delle condizioni per rendere effettivo il diritto al lavoro o nella realizzazione di un sistema di sicurezza sociale, senza ulteriori declinazioni in termini di finalità, priorità, strategie, strumenti.

Nel nuovo Statuto, invece, il tema dei principi e dell'attuazione dei diritti assume maggiore centralità, sviluppandosi in ben otto disposizioni nelle quali si coglie con immediatezza il tentativo di abbandonare le formulazioni generali (se non generiche) del passato, per individuare di volta in volta linee guida, finalità specifiche, priorità di intervento per le politiche regionali. Questo intento non è sempre riuscito, ed ancora si segnala la difficoltà del legislatore statutario molisano nell'uscire dalla genericità in alcune disposizioni, in particolare, in materia di tutela della salute e protezione sociale o sul tema della parità tra i sessi. Nonostante ciò non può negarsi l'evidente sforzo nel caratterizzare, e per certi versi accentuare, il ruolo della Regione quale ente esponenziale degli interessi generali della sua comunità di riferimento, e tra questi di quelli che assumono una prioritaria centralità nella società molisana, come il lavoro, lo sviluppo del territorio, la tutela dell'ambiente, i trasporti, la tutela della salute.

*2.2. I "principi fondamentali" dello Statuto molisano.* – Come già accennato, l'art. 2 del nuovo Statuto è dedicato interamente alla disciplina dei «principi fondamentali». In quest'ambito, oltre al ridondante richiamo dei principi costituzionali di uguaglianza e democratico ed al riferimento alla libertà e tutela dei diritti dell'uomo, merita segnalare che si menzionano anche il principio di sussidiarietà e di solidarietà. In particolare, riferendosi alla sussidiarietà, l'ordinamento molisano adegua la propria fonte statutaria ad una delle più interessanti evoluzioni del pluralismo sociale ed istituzionale italiano degli ultimi ventennio, evoluzione che, come è noto, ha portato ad una progressiva ristrutturazione della distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo da un

lato, e dello stesso rapporto tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati nello svolgimento delle attività di interesse generale, dall'altro<sup>21</sup>. Quanto alla solidarietà<sup>22</sup>, il suo richiamo tra i principi fondamentali dell'azione regionale può essere letto come una presa di coscienza di come oggi la Regione, nel più generale assetto della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, svolga un ruolo centrale in alcuni segmenti del *welfare* italiano, come i servizi sanitari ed ancor più quelli sociali<sup>23</sup>.

A questi principi costituzionali richiamati nello Statuto, si affianca un inedito riferimento allo sviluppo sostenibile, un tema che si è posto all'attenzione della politica a tutti i diversi livelli di governo da alcuni anni, declinandosi nell'imperativo di conciliare lo sviluppo economico e produttivo con il rispetto dell'ambiente e del territorio, nella promozione dell'utilizzo di fonti energetiche più rispettose dell'ambiente e rinnovabili, nel tentativo di salvaguardare l'ecosistema e le sue caratteristiche. Non stupisce peraltro che una Regione dalla ancora molto forte connotazione rurale, e che può fare della bellezza del suo paesaggio un punto di forza, abbia ritenuto di inserire questo obiettivo tra quelli più qualificanti del proprio ordinamento. Questo elemento è ulteriormente rafforzato dal richiamo, contenuto nell'ultimo comma del medesimo art. 2, agli atti di valorizzazione ambientale, che insieme a quelli di pianificazione territoriale ed al piano regionale di sviluppo costituiscono gli strumenti principali attraverso i quali la Regione Molise definisce le strategie per lo sviluppo sociale ed economico del proprio territorio.

Tra i principi fondamentali ritroviamo anche il riconoscimento del valore delle tradizioni cristiane e civili della Regione. I riferimenti alla materia religiosa sono presenti anche nelle fonti statutarie di altre regioni<sup>24</sup>, mentre vi sono statuti nei quali si pone l'accento piuttosto sulla laicità della tradizione politica regionale<sup>25</sup>. In entrambi i casi, si tratta in genere di richiami di ordine descrittivo, che mirano a rafforzare l'identità storico-culturale

---

<sup>21</sup> Sul principio di sussidiarietà la bibliografia è vastissima. Tra gli altri, basti cui rinviare a L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999; L. VIOLINI, *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Milano, 2003; A. BATTISTA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Raleigh, 2005; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008; L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, Torino, 2009; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienze dell'Unione europea*, Torino, 2010; M. MUSELLA-M. SANTORO, *L'economia sociale nell'era della solidarietà orizzontale*, Torino, 2012.

<sup>22</sup> Sul principio di solidarietà, S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.; P. CIERIELLO, *Considerazioni sulla solidarietà come "valore" costituzionale*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002, 13 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. MATTIONI, *Solidarietà giurisdizionalizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI-A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Milano, 2007, 7 ss.

<sup>23</sup> Sul tema E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, 2008; M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-E. ROSSI, *Il nuovo welfare toscano: un modello?*, Bologna, 2009.

<sup>24</sup> Statuto Regione Lazio, art. 5.

<sup>25</sup> Statuto Regione Emilia-Romagna, Preambolo; Statuto Regione Marche, Preambolo; Statuto Regione Umbria, art. 1, comma 3.

dell'ente Regione, rispetto alla sua comunità di riferimento. Nel caso molisano, l'inserimento nello Statuto di un richiamo al cristianesimo, sostenuto dalle forze politiche di centrodestra, ha suscitato un certo dibattito durante i lavori<sup>26</sup> ed è stato accettato dai partiti di centrosinistra solo con l'aggiunta, in posizione di parità speculare, del riferimento alle tradizioni civili. Si è così riusciti a richiamare da un lato la forte connotazione cattolica del Molise, nel quale sopravvivono ancora oggi importanti tradizioni religiose<sup>27</sup>, dall'altro ad affiancare a questa, in posizione di parità, la visione laica della società.

**2.3. Le disposizioni di ambito settoriale.** – Il Titolo I dello Statuto prosegue poi con alcune disposizioni che contengono programmi, intenti, indirizzi nei settori prioritari di intervento regionale.

La prima di queste disposizioni (art. 3) è dedicata al territorio ed all'ambiente, declinato nei temi della protezione del paesaggio e del patrimonio ambientale da ogni forma di inquinamento, nonché dal rischio sismico ed idrogeologico. In quest'ambito è inserito, in modo forse non così coerente, l'obiettivo della valorizzazione di un sistema di mobilità regionale integrato e sostenibile «connesso in modo efficace al sistema extraregionale». In effetti la questione dei trasporti e della realizzazione di reti infrastrutturali di comunicazione ha risvolti importanti sul piano del territorio e della sua conservazione, ma d'altro canto si pone, ci pare principalmente, come un tema legato più allo sviluppo economico, che a quello ambientale. In ogni caso, si può notare che il riferimento alla mobilità ha comunque suscitato molto apprezzamento da parte di taluni consiglieri durante le sedute di approvazione dello Statuto<sup>28</sup> e ciò non è difficile da comprendere: lo stato della rete di infrastrutture ferroviarie e stradali del Molise è ancora oggi carente, mancano autostrade, collegamenti ferroviari veloci, non è presente nella Regione alcun aeroporto.

Nel complesso comunque l'art. 3 del nuovo Statuto, pur collocandosi nell'ambito delle disposizioni di carattere generale e promozionale, riesce anche a selezionare alcuni obiettivi o finalità prioritarie per il governo del territorio che possono aiutare ad indirizzare in modo chiaro la futura politica regionale in quest'ambito.

L'art. 4 del nuovo Statuto è disposizione dal sapore economico-sociale, dedicata a lavoro, economia, istruzione, ricerca, innovazione tecnologica. Fin troppo disomogenea nel riunire in un unico articolo finalità e priorità di intervento in ambiti materiali differenti, merita di essere segnalata innanzitutto perché al comma 1 dispone un esplicito impegno regionale nella rimozione delle cause che impediscono l'attuazione del diritto al lavoro, con riferimento anche agli immigrati ed alle persone svantaggiate, con un enunciato che richiama le disposizioni costituzionali in materia. Si fa riferimento inoltre al riconosci-

---

<sup>26</sup> V. Resoconto della seduta del Consiglio del 9 dicembre 2009.

<sup>27</sup> Ci si riferisce, per esempio, alla festa del Corpus Domini, con la sua straordinaria ed antica rappresentazione dei Misteri, per la quale si è anche discusso della possibilità di un riconoscimento presso l'Unesco per l'eventuale catalogazione tra i Beni immateriali patrimonio dell'umanità. Sul punto v. L. BINDI, *Volatili Misteri: festa e città a Campobasso ed altre divagazioni immateriali*, Roma, 2009.

<sup>28</sup> V. Resoconto della seduta del 19 luglio 2010, approvazione dello Statuto in prima deliberazione, p. 7, intervento del consigliere Niro.

mento della funzione sociale dell'attività economica, e si cerca di dettagliare meglio l'impegno regionale nella promozione dello sviluppo economico richiamando la necessità che esso venga favorito nelle aree interne del territorio molisano che tendono a subire un intenso spopolamento. Il comma 2 è dedicato al sistema dell'istruzione nel suo complesso, richiamando la promozione dell'autonomia scolastica, la realizzazione di un sistema integrato di istruzione e formazione professionale, il ruolo "centrale" dell'università. Il legislatore statutario si impegna poi espressamente alla promozione di azioni positive a favore della ricerca, dell'innovazione tecnologica e del progresso culturale. Quest'ultimo impegno merita di essere sottolineato perché è ovviamente l'effetto del progressivo consolidamento nella Regione, a partire dagli anni novanta del ventesimo secolo, del sistema di istruzione universitaria il quale, oltre che implementare l'attuazione del diritto allo studio tra i residenti, ha arricchito i fini regionali della nuova prospettiva della promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, temi in passato del tutto estranei alla vocazione politico-sociale regionale.

L'art. 5 è dedicato al *welfare* sociosanitario, del quale individua i principali destinatari nelle diverse categorie di soggetti "deboli": anziani, bambini, disabili, immigrati. Un riferimento esplicito alla famiglia «come definita dalla Costituzione» ed alla sua valorizzazione sembra escludere una visione che tenga conto anche delle altre forme di convivenza, che invece hanno trovato a volte riconoscimento negli Statuti di altre regioni<sup>29</sup>. Il tema, che anche sul piano nazionale ha suscitato sempre aspre polemiche, non pare essere stato particolarmente sentito nel dibattito politico molisano, non emergendo dagli atti di lavoro consiliari alcuna particolare contrapposizione ideologica sulle forme di convivenza diverse dal matrimonio ed essendo l'articolo stato approvato con un solo voto contrario. Un po' ambiguo appare l'enunciato successivo del medesimo art. 4 nel quale si fa riferimento al ruolo delle "formazioni sociali riconosciute" per lo sviluppo della personalità dell'individuo perché, come è noto, il riconoscimento giuridico non è necessariamente posseduto dai soggetti collettivi che, assumendo varie forme giuridiche, ed in particolare mediante l'associazionismo, la cooperazione ed il volontariato, operano nell'ambito dei servizi sociosanitari per finalità di interesse generale e che per tale ragione sono in genere oggetto di interventi promozionali. Rileggendo alcuni interventi della seduta consiliare in cui l'articolo fu emendato ed approvato<sup>30</sup>, sembra di capire che il riferimento al riconoscimento giuridico fu voluto per espungere dal concetto di formazione sociale proprio la famiglia di fatto, senza però forse considerare che in questo modo si escludevano dall'intento promozionale anche tanti soggetti del cosiddetto Terzo settore che operano, nel campo dei servizi sociosanitari, spesso come associazioni non riconosciute. Quest'ultimo tema è però recuperato, sul piano generale, nell'art. 9, lett. d), precisando che la Regione persegue le proprie finalità anche promuovendo l'attività dei soggetti del Terzo settore.

L'art. 6 è intitolato alla parità (non meglio precisata) e nel testo della disposizione sancisce l'impegno regionale nell'attuazione della piena parità tra i sessi nella vita sociale, culturale, economica e nell'accesso alle cariche elettive, con una formulazione che riprende

---

<sup>29</sup> Statuto della Regione Toscana, art. 4, comma 1, lett. h).

<sup>30</sup> V. Resoconto del Consiglio regionale del 9 dicembre 2009.