CAMERA DEI DEPUTATI N. 3244-C

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

(RELATORI: **BUCCIARELLI DUCCI**, *per la maggioranza;*
ALMIRANTE, *di minoranza*)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

MAGLIANO, ANGELILLI, ANGELINI NICOLA, BARBARESCHI, BATTAGLIA, BELLISARIO, BERLINGIERI, BONADIES, CAROLI, CERABONA, CERULLI IRELLI, CHIOLA, CIANCA, CRISCUOLI, DARDANELLI, DE LUCA ANGELO, FRANZINI, GERINI, GRAMEGNA, GRANZOTTO BASSO, IORIO, JODICE, LEONE, LUSSU, MAMMUCARI, MENGHI, MILITERNI, MOLÈ, OTTOLENGHI, PALERMO, RESTAGNO, RODA, SANSONE, SPEZZANO, TIBALDI, TERRACINI, TIRABASSI, VALENZI, ZANNINI

IN PRIMA DELIBERAZIONE:

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 20 luglio 1961

APPROVATA DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 12 dicembre 1961

IN SECONDA DELIBERAZIONE:

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 12 dicembre 1962 (*Stampato n. 8-bis*)

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 13 dicembre 1962

Modifica all'articolo 131 della Costituzione
e istituzione della regione « Molise »

Presentata alla Presidenza il 21 gennaio 1963

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge costituzionale del senatore Magliano presentata al Senato il 28 giugno 1958 venne approvata dall'altro ramo del Parlamento, in prima deliberazione, nella seduta del 20 giugno 1961 e, in seconda deliberazione. il 12 dicembre 1962.

Il predetto provvedimento fu invece approvato dalla Camera dei deputati, in prima deliberazione nella seduta del 12 dicembre 1961 e torna ora dinanzi alla Assemblea per la seconda deliberazione così come prescrive l'articolo 138 della nostra Costituzione.

Con la proposta di legge di iniziativa del senatore Magliano viene proposta, come è noto, la modifica dell'articolo 131 della Costituzione al fine di costituire il Molise in regione autonoma.

Già in sede di Costituente i rappresentanti politici del Molise chiesero che la loro Regione fosse riconosciuta in modo autonomo, distinta dagli Abruzzi e la Sottocommissione dei 75 accolse la richiesta, tanto essa appariva giusta e fondata.

La decisione in tal senso sembrava ormai scontata, quando l'Assemblea Costituente, approvando un ordine del giorno dell'onorevole Targetti deliberò. formulando l'articolo 131 della Costituzione che enumera le Regioni, di riconoscere soltanto le Regioni storiche e tradizionali rinviando ad altro momento il riconoscimento e la creazione di altre Regioni. Proprio in considerazione di ciò e per favorire le aspirazioni della popolazione molisana, venne formulata in deroga a quanto dispone l'articolo 131 della stessa Costituzione, la XI Disposizione transitoria.

Tale norma infatti consente che si possono creare nuove Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131 della Costituzione, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo restando l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. La norma fu introdotta proprio per il Molise ed è applicabile soltanto a questa Regione la quale, pur avendo una popolazione di solo circa 400 mila abitanti, costituisce tuttavia un complesso etnico-storico, geografico e politico omogeneo e nettamente distinto e separato dagli Abruzzi e con caratteri assolutamente propri.

La predetta norma XI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, come è risaputo, poteva essere fatta valere entro cinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione. Poiché però tale norma non poté essere applicata entro il predetto termine per mancanza di disposizioni relative all'obbligo di sentire le popolazioni interessate, si provvide a modificare la stessa norma XI transitoria della Costituzione, nel senso che la scadenza del termine venne prorogata al 31 dicembre 1963.

Ciò infatti dispone la legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1.

Poiché la aspirazione del Molise a costituirsi in Regione autonoma appare pienamente fondata e ampiamente giustificata in una prospettiva di sviluppo e di progresso che riguarda tutto il territorio che la costituisce e la intera popolazione che tale Regione rappresenta, il relatore si onora proporre, a nome della maggioranza della I Commissione, l'approvazione della presente proposta di legge costituzionale di iniziativa del senatore Magliano nel testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento e che già venne approvato dalla Camera, in prima deliberazione, nella seduta del 12 dicembre 1961.

BUCCIARELLI DUCCI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Desideriamo dire subito, con molta chiarezza, che se la proposta di legge costituzionale per la istituzione della regione « Molise » consistesse soltanto nell'articolo 1 – quello, per l'appunto, che aggiunge il Molise all'elenco delle regioni contenuto nell'articolo 131 della Costituzione – questa relazione di minoranza non verrebbe da noi presentata. Desideriamo aggiungere che identico sarebbe il nostro comportamento, nel caso in cui l'approvazione di questa proposta di legge costituzionale, in seconda lettura, non cadesse proprio alla immediata vigilia delle elezioni politiche generali; il che conferisce all'articolo 2 della proposta stessa un significato politico che certamente non era nelle intenzioni dei proponenti, ma che non può sfuggire a chi esamini in questo momento il problema con un minimo di obbiettività.

Ciò premesso, ecco in sintesi i nostri punti di vista sulla proposta di legge:

1°) Sappiamo benissimo che, essendo giunti alla seconda lettura della proposta di legge, non soltanto non è possibile presentare emendamenti al testo, né sollevare pregiudiziali; ma non è neppur logico, anche se è formalmente possibile, sollevare nella discussione e nella relazione, sia scritta che orale, questioni di principio e di merito che nella precedente lettura non siano state sollevate o, se sollevate, siano state respinte.

A tale norma di correttezza non intendiamo venire meno in questa circostanza. Ne deriva però una conseguenza: se, per caso, nel frattempo la situazione politica, in ordine ai problemi di fondo che questa legge solleva, è mutata, allora è più che legittimo, è addirittura doveroso, un riesame di merito del complesso della norma proposta.

Può qualcuno negare che la situazione politica, proprio in ordine al problema delle regioni, sia in questi ultimi tempi profondamente mutata ?

Può qualcuno negare che, mentre fino a qualche settimana fa l'approvazione delle leggi regionali figurava nel calendario del Governo e della maggioranza per questa legislatura; mentre fino a qualche settimana fa era stato fissato con precisione financo il termine per la indizione dei comizi elettorali regionali; adesso tutto l'insieme del problema è stato rinviato *sine-die* ?

Può qualcuno contestare che, dopo la rottura dell'accordo di legislatura tra il partito democristiano e il partito socialista, rottura che si è verificata proprio su questo punto; appare persino ridicolo istituire, in questo momento, una regione di più ?

Può qualcuno contestare che una legge di tal genere in questo momento non ha più il significato di riconoscimento di aspirazioni e di diritti molisani, come era certamente nelle intenzioni dei proponenti, ma assume il significato di una amara ed inutile beffa nei confronti di quelle aspirazioni, di quei diritti, di quelle popolazioni ?

Può qualcuno contestare che attraverso l'approvazione di questa proposta di legge si dice in sostanza ai molisani: le regioni, almeno per adesso, non si fanno; e siccome non si fanno le regioni, aggiungiamo platonicamente all'elenco anche il Molise ?

2°) Perché, dunque, si insiste nel volere a tutti i costi che proprio in questo momento la proposta di legge sia approvata ?

Si dice: la insistenza è motivata dal fatto che altrimenti non ci si arriverebbe più.

Rispondiamo che ciò non è affatto vero. Il termine stabilito dalla legge costituzionale del 1° aprile 1958, che ha prorogato la norma transitoria XI della Costituzione, scade il 31 dicembre del 1963. È un termine anche politicamente quanto mai indicato, Se infatti, come è nei voti dei regionalisti, gli accordi « di legislatura » verranno ripresi e conclusi subito dopo le elezioni politiche, e quindi le regioni si faranno, ci sarà tutto il tempo per includere il Molise tra le regioni di cui all'articolo 131 della Costituzione. Se, invece, come speriamo noi, gli accordi cadranno dopo le elezioni a seguito del verdetto

degli elettori, le regioni non si faranno e le popolazioni del Molise non saranno state inutilmente beffate con questa legge; il che porrà i futuri Governi nella condizione morale e politica di provvedere con una diversa sistemazione degli uffici, cioè con la tanto invocata attuazione di un organico decentramento amministrativo, a quelle necessità molisane, e non soltanto molisane, cui è giusto e urgente che si vada incontro. Ché altrimenti una legge di questo genere, se da un lato non potrà certamente produrre l'effetto di far passare tutto intiero l'ordinamento regionale, produrrà altrettanto sicuramente l'effetto di bloccare ogni altro provvedimento legislativo e amministrativo in favore delle genti molisane, alle quali si continuerà a dire quello che è stato detto loro, illudendole, da quindici anni a questa parte: aspettate l'ordinamento regionale!

3°) Perché allora si insiste, se questa legge non serve a costituire in effetti la regione molisana, e se non è neppur vero che c'è bisogno di questa legge, in questo momento, per garantire che la regione molisana si faccia nella prossima legislatura?

Si insiste – questo è un dato obiettivo – perché si ha di mira, proprio in questo momento, l'articolo due e non l'articolo uno della proposta di legge.

L'articolo 1, quello che concerne la istituzione della Regione molisana, quello su cui si fa tanto chiasso, è un articolo puramente illusorio, potremmo dire puramente demagogico. È un impegno che il Parlamento, questo Parlamento ormai alla vigilia di essere sciolto, non può mantenere; non potrebbe mantenere anche se fosse unanime nel volerlo.

L'articolo 2, quello di cui nessuno parla, tanto che nelle relazioni ufficiali intorno a questa legge vi si accenna appena, appena, o non se ne discute affatto; l'articolo due è quella parte della legge che, se approvata, entrerebbe immediatamente ed effettivamente in vigore.

4°) In che consiste l'articolo 2 della proposta di legge?

Esso dice che « ai fini della elezione del Senato della Repubblica, il Molise avrà il numero di senatori che gli compete per la sua popolazione ».

Ci troviamo dunque dinanzi ad una norma di immediata applicazione; ci troviamo dinanzi ad una norma che non ha nulla a che vedere con la Regione molisana, perché è chiaro che questa parte della legge avrà effetto, nella imminente e nelle future elezioni per il Senato della Repubblica, anche nel caso in cui di regioni in Italia non si parli mai più. Il problema deve dunque essere considerato in sé stesso.

Ai fini costituzionali, c'è da osservare che l'articolo due non ha nulla a che vedere con l'articolo 131 della Costituzione; ma è una modifica all'articolo 57 della Costituzione, che recita (terzo comma): « Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore ». Questa nostra considerazione è tanto esatta, che il relatore su questa proposta di legge al Senato, senatore Picardi, ha testualmente scritto, a pagina 5 della sua relazione: « Una tale aggiunta (cioè l'articolo 2°) si rendeva necessaria ad evitare l'incongruenza di consentire per il Molise – in virtù dell'articolo 57, ultimo comma, della Costituzione – la elezione di sei senatori. Numero questo davvero eccessivo in rapporto ai circa 400 mila abitanti del Molise ».

Dalla nostra osservazione, congiunta al rilievo del senatore Picardi, deriva una conseguenza: la proposta di legge cui ci troviamo dinanzi è una proposta di modifica degli articoli 57 e 131 della Costituzione; l'oggetto della proposta di legge è diverso e più ampio di quello indicato nel titolo della proposta stessa. È un vizio formale? No: trattandosi di una proposta di legge costituzionale, è un vizio sostanziale, è un vizio costituzionale, sul quale richiamiamo l'attenzione dei colleghi, e, rispettosamente, quella del Presidente della Camera.

5°) A questo vizio di forma e di sostanza si collega una questione che non poteva emergere nella precedente lettura, e che, per i motivi che subito diremo, emerge invece in questo momento.

All'ordine del giorno della Camera è stata posta, con il numero d'ordine di discussione immediatamente precedente a questo, una altra legge di modifica dell'articolo 57 della Costituzione. Anche qui si tratta di una legge costituzionale in seconda lettura, di una legge costituzionale di alta importanza: quella relativa alla modifica della composizione della Camera e del Senato, nonché alla durata della legislatura senatoriale.

Per la parte che ci interessa, tale proposta di legge costituzionale modifica l'articolo 57 della Costituzione, stabilendo (terzo comma): « Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette. La Valle d'Aosta ha un solo senatore »; e stabilendo, al comma successivo, che la ripartizione dei seggi tra le regioni avverrà proporzional-

mente agli abitanti, « previa applicazione delle disposizioni del precedente comma », cioè previa attribuzione di almeno sette senatori a tutte le Regioni, esclusa soltanto la Valle d'Aosta.

Se questa seconda proposta di legge costituzionale fosse stata approvata in precedenza, l'articolo 2 della proposta di legge per la istituzione della Regione Molise apparirebbe in questo momento come una proposta di modifica al nuovo testo dell'articolo 57 della Costituzione.

Se la proposta di legge per la istituzione della Regione Molise fosse stata approvata in precedenza, il testo della legge di modifica dell'articolo 57 della Costituzione ne avrebbe certamente tenuto conto, e avrebbe aggiunto alla Valle d'Aosta, nel terzo comma, anche il Molise.

Ma poiché si è verificata una terza, singolare, evenienza e le due leggi vengono contemporaneamente all'esame della Camera, è lecito chiedersi: quale delle due modifica l'altra ? Si terrà conto del numero d'ordine di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, e il definitivo testo dell'articolo 57 della Costituzione sarà l'uno oppur l'altro a seconda che l'una o l'altra delle due leggi arriverà per prima al traguardo ? Sarà una curiosa gara, che, si noti, si svolgerà al di fuori, anche se al di sopra, del Parlamento e alla quale la volontà delle Camere sarà estranea. Potrà darsi che il risultato della gara, cioè della scelta che dovrà essere fatta in sede diversa da quella parlamentare, porti al traguardo per prima la legge per la cosiddetta riforma del Senato, nel qual caso l'articolo due della cosiddetta legge per la regione Molisana diverrà modificativo dell'articolo due della legge per la riforma del Senato; ma potrà accadere anche il contrario; e se il contrario accadrà, nasceranno senza alcun dubbio assai delicate questioni costituzionali circa la legittimità dell'articolo due della proposta di legge che stiamo esaminando, e, quindi, dell'assegnazione al Molise di un certo numero di seggi senatoriali in rapporto alla popolazione, e non del minimo di sette seggi che a ciascuna Regione, eccettuata soltanto la Valle d'Aosta, attribuisce la legge costituzionale di cosiddetta riforma del Senato.

Onorevoli colleghi, vi abbiamo esposto le nostre perplessità, che ci sembrano gravi e fondate; e abbiamo voluto farlo anche per rispondere a frettolose e interessate campagne di stampa, che hanno voluto dipingerci quali gli avversari della Regione Molise in particolare. Noi ci onoriamo di essere avversari dell'ordinamento regionale in genere, noi ci onoriamo di avere assunto al riguardo posizioni politiche e programmatiche, che abbiamo correttamente tradotto in una proposta di legge costituzionale per la revisione del titolo quinto della Costituzione. Ma se il titolo quinto, contro la nostra volontà politica e, crediamo, contro gli interessi del popolo italiano, dovesse passare non solo non avremmo alcuna ragione per opporci in particolare alla istituzione della Regione Molisana, ma non potremmo non tutelarne, per quanto da noi possa dipendere, i particolari interessi e i tradizionali diritti.

Di ciò, comunque, la presente proposta di legge tratta solo in apparenza. Si tratta soltanto, in questo momento, di una proposta di legge elettorale per la circoscrizione senatoriale del Molise; e si tratta per giunta, e a questo riguardo, di una proposta di legge che solleva gravi dubbi sul terreno costituzionale. È da tal punto di vista che vi preghiamo, onorevoli Colleghi, di considerarla.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI IN PRIMA DELIBERAZIONE	TESTO APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA IN SECONDA DELIBERAZIONE
ART. 1.	ART. 1.
L'articolo 131 della Costituzione della Repubblica italiana è così modificato: « Sono costituite le seguenti Regioni: 1. — Piemonte; 2. — Valle d'Aosta; 3. — Lombardia; 4. — Trentino-Alto Adige. 5. — Veneto; 6. — Friuli-Venezia Giulia; 7. — Liguria; 8. — Emilia-Romagna; 9. — Toscana; 10. — Umbria; 11. — Marche; 12. — Lazio; 13. — Abruzzi; 14. — Molise; 15. — Campania; 16. — Puglia; 17. — Basilicata; 18. — Calabria; 19. — Sicilia; 20. — Sardegna ».	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
Ai fini della elezione del Senato della Repubblica, il Molise avrà il numero di senatori che gli compete per la sua popolazione.	*Identico.*