

CCXXXI SEDUTA**MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1951****Presidenza del Presidente CORRIAS ALFREDO**

La seduta è aperta alle ore 19 e 50.

FALCHI PIERINA, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Annunzio di interrogazione.

« Interrogazione urgente Serra - Covacovich concernente il ricovero dei senza-tetto alluvionati ». (520)

Discussione del disegno di legge: « Attribuzioni della Giunta regionale e degli Assessorati ». (60)

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

COSSU (P.C.I.) esordisce dichiarando che il suo Gruppo concorda sulle finalità del disegno di legge in discussione, ma non sul metodo con cui si vogliono raggiungere tali finalità. Il suo Gruppo ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dal relatore D'Angelo, che la Regione sia competente ad emanare le norme in questione.

L'oratore si meraviglia però del fatto che la Giunta — contrariamente al solito — abbia voluto dare un'interpretazione estensiva dello Statuto speciale, facendo degli Assessori organi esterni della Regione, mentre essi non sono indicati come tali nello Statuto stesso. L'Assessore è — secondo l'oratore — semplicemente un membro della Giunta, capace di emanare atti che abbiano soltanto efficacia interna. La ragione poli-

tica del tentativo della Giunta di dare una fisionomia diversa agli Assessori è quella stessa che l'ha indotta a presentare un bilancio frammentario, e va ricercata nella volontà di rompere l'unità della responsabilità politica che essa ha di fronte al Consiglio e al popolo sardo.

Il suo Gruppo è quindi contrario al disegno di legge da un punto di vista costituzionale, in quanto ritiene che lo Statuto speciale per la Sardegna sancisca il principio della responsabilità collegiale e non indichi gli Assessori come organi esterni della Regione. (*Consensi a sinistra*).

PAZZAGLIA (M.S.I.) dichiara che l'opposizione dei consiglieri del Movimento Sociale al disegno di legge in discussione trae origine oltre che da considerazioni di carattere costituzionale, dalla tesi missina sul regionalismo politico del quale si vuol permeare l'Ente regione. Secondo l'oratore, bisogna impedire l'eccessiva politicizzazione degli organi regionali e l'estensione della burocrazia regionale. Col disegno di legge in discussione si vuole rafforzare, nel più spinto senso autonomistico, quanto concesso — ed è già troppo — dallo Statuto speciale.

Perchè la legge possa essere approvata occorre, secondo l'oratore, emendarla di tutte le eccessive attribuzioni che contiene in favore degli Assessori, ai quali non devono essere attribuite competenze specifiche. Tutte le funzioni devono essere attribuite alla Giunta e al Presidente della Giunta, il quale potrà, attraverso propri decreti, concedere agli Assessori deleghe particolari.

L'oratore conclude dichiarando che i consiglieri del Movimento Sociale sono contrari in linea di massima al disegno di legge così come attualmente è formulato, per cui voteranno contro il passaggio alla discussione degli articoli. (*Approvazioni a destra*).

CONTU (P.S.d'A.) rileva innanzitutto che il disegno di legge in discussione dev'essere esaminato sotto l'aspetto pratico, prima che sotto quello politico-giuridico. Egli crede che nessuno possa negare la necessità di facilitare il lavoro della Giunta, lasciando al suo Presidente determinate competenze ed attribuendone altre agli Assessori.

Esistono però questioni di vario genere, sulle quali il Consiglio deve soffermarsi. Il primo problema da risolvere è questo: ha il Consiglio la competenza di legiferare in questa materia? Dalla relazione di maggioranza sembrerebbe che tale competenza non vi sia; o, almeno, dalla relazione non risulta come la Commissione abbia considerato tale competenza. La relazione di maggioranza, infatti, può essere paragonata — secondo Contu — ad una di quelle sentenze che gli avvocati definiscono «suicide».

L'oratore crede che la Regione abbia piena competenza ed emanare la legge in discussione in base agli articoli 34, 37 e 41 dello Statuto speciale per la Sardegna; non solo, ma crede anche che non fosse necessaria una legge per stabilire la competenza degli Assessori, essendo i citati articoli sufficientemente chiari.

Nell'articolo 34 dello Statuto è detto chiaramente: «Il Presidente della Giunta regionale, la Giunta ed i suoi componenti sono organi esecutivi della Regione». Orbene, questi componenti, organi esecutivi, sono gli Assessori. Nè è valida la sottile tesi — sostenuta dal relatore D'Angelo — che il punto di vista dello Statuto, per quanto riguarda gli Assessori, è stato quello di considerare in loro, prevalente e normale, la veste di componenti dell'organo collegiale (Giunta), ed eccezionale, limitato ed in certa guisa subordinato, l'aspetto di organi individuali. L'articolo 34 fa una precisa distinzione tra il Presidente della Giunta, la Giunta e i suoi componenti.

L'oratore ritiene che le norme contenute nello Statuto speciale prevalgano in ogni caso sulle Norme di attuazione, per cui, quando vi sia contrasto tra le une e le altre, sono le seconde a perdere validità. Se

fosse ben chiaro questo concetto presso la Corte dei Conti, non vi sarebbe stato bisogno del provvedimento legislativo che oggi si discute.

Oltre l'articolo 34, definiscono la figura degli Assessori gli articoli 37 e 41. Nel primo di questi due articoli la figura dell'Assessore prende contorni precisi; vi si dice, infatti, che i componenti la Giunta regionale, preposti ai singoli rami dell'amministrazione, sono nominati dal Consiglio, su proposta del Presidente della Giunta. La nomina degli Assessori da parte del Consiglio in forma diretta sta a dimostrare che il Consiglio li investe di una precisa competenza e di una corrispondente precisa responsabilità.

Secondo l'articolo 41, l'Assessore ha facoltà di emanare provvedimenti, contro i quali si può ricorrere alla Giunta, che decide con decreto del suo Presidente. In ciò la figura dell'Assessore si differenzia da quella del Ministro: quest'ultimo, infatti, rappresenta l'ultimo gradino di tutta una scala gerarchica. Per l'Assessore, invece, si è voluta assicurare una doppia fase di giudizio. Ma per il resto non vi è differenza tra la figura dell'Assessore e quella del Ministro. Infatti, se l'Assessore non avesse la facoltà di emanare dei provvedimenti che avessero efficacia nei confronti di terzi, cosa varrebbe la possibilità di un ricorso contro tali provvedimenti?

L'oratore passa quindi ad esaminare il disegno di legge dal punto di vista politico. Afferma, innanzitutto, che i controlli che il potere legislativo deve esercitare su quello esecutivo non devono avvenire con diminuzione del prestigio assessorale. Un sistema di controllo come quello proposto in altra sede da D'Angelo — far pubblicare, cioè, sul Bollettino Ufficiale della Regione gli atti più rilevanti della Giunta, del suo Presidente e degli Assessori — non può essere accettato, poichè, fra l'altro, sono sufficienti i controlli già in atto: quello previsto dall'articolo 31 dello Statuto, consistente nell'approvazione da parte del Consiglio, ogni anno, del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta; quello esercitato dalla Ragioneria Generale e quello esercitato dalla Corte dei Conti. I controlli già esistono, dunque, ed offrono garanzia di serietà.

Contu ritorna, quindi, sull'articolo 41 dello Statuto per sottolinearne l'importanza ai fini della sua tesi. I provvedimenti di cui in questo articolo si parla non sono evidentemente

quelli meramente interni, di rilevanza limitatissima, come vorrebbe il relatore D'Angelo; se così fosse, non si vedrebbe la ragione per cui di essi esplicitamente si parla nello Statuto. La verità è che tali provvedimenti hanno efficacia anche all'esterno, ed è soltanto per ciò che si prevede il ricorso alla Giunta contro di essi. Poco conta ammettere, come ha fatto il relatore, che la figura di componenti della Giunta è preminente, negli Assessori, rispetto alla autonomia individuale. Ciò che rileva è che — prevalga l'uno o l'altro nella natura giuridica dell'organo — ambedue gli aspetti sono sicuramente presenti.

L'oratore sottolinea, quindi, gli opposti principi ai quali si sono ispirati gli oppositori del disegno di legge. Il comunista Cossu ha trovato il progetto contrario allo spirito autonomistico dello Statuto; il missino Pazzaglia si è dichiarato contrario perchè il disegno di legge rappresenterebbe una eccessiva concessione al regionalismo politico; e il relatore D'Angelo ha scritto che la Commissione ha superato le pregiudiziali di natura costituzionale da lui avanzate perchè «influenzata probabilmente dal suo vivace spirito autonomistico». Tale contrasto tra gli oppositori sta ad indicare l'erroneità della loro posizione.

Secondo Contu, il disegno di legge ha carattere autonomistico, anche se lo ha soprattutto da un punto di vista interno. Aggiunge che egli ne crede opportuna l'approvazione soprattutto in questo particolare momento politico della vita regionale, in cui è necessario decentrare funzioni e stabilire, di fronte al Consiglio, chiare e distinte tutte le responsabilità.

La tesi sostenuta da Asquer in Commissione è quella che traspare dai paragoni fatti da D'Angelo, tra l'Amministrazione regionale e quella comunale — sia pure di grandi città — stanno ad indicare il pericolo di minimizzare ancora di più l'autonomia. La Regione, secondo Contu, non è un grosso Comune, perchè essa fa leggi, sia pure nell'ambito delle sue limitate competenze. La Giunta regionale è un organo riconosciuto costituzionalmente, e così anche l'Assessorato è organo esterno esecutivo.

Conclude dichiarando che il Gruppo sardista voterà a favore del passaggio alla discussione degli articoli. (*Consensi al centro*).

ASQUER (P.S.I.) esordisce dichiarando che il suo pensiero è stato fedelmente riprodotto nella relazione della prima Commissione.

A Contu risponde che si deve fare una distinzione fra lo Statuto così come esso è e lo Statuto così come i sardisti lo avrebbero voluto e lo vorrebbero. L'articolo 15 dello Statuto è molto esplicito; esso dice: «Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il suo Presidente». Degli Assessori non si fa cenno. L'articolo 34 potrebbe soltanto far pensare ad una contraddizione, che non fa certo onore ai suoi estensori. Nè l'articolo 41 è decisamente favorevole alla tesi sostenuta da Contu.

Tutto diventa chiaro, però, — secondo Asquer — qualora si tenga presente la distinzione fra competenza propria e competenza delegata che cessa quando l'autorità delegante ritira la delega. Del secondo tipo è la competenza che si deve riconoscere agli Assessori. Infatti, l'articolo 37 stabilisce che responsabile davanti al Consiglio è soltanto la Giunta.

L'oratore dichiara di concordare con Contu circa la preminenza che lo Statuto speciale ha sulle Norme di attuazione. Comunque, queste ultime stanno a dimostrare che la Commissione paritetica ha condiviso il punto di vista dell'oratore. L'articolo 12 delle Norme di attuazione dice: «Gli Assessori preposti ai singoli rami dell'Amministrazione regionale ne dirigono l'attività e rispondono dei loro atti alla Giunta. Il Presidente, con decreto da pubblicarsi sul Bollettino Ufficiale della Regione, potrà delegare in tutto o in parte ai singoli Assessori le proprie attribuzioni relativamente ai servizi cui essi sono preposti».

Allo stato attuale della legislazione, il Consiglio, se vuole attribuire agli Assessori l'autonomia che la Giunta propone, non può farlo con l'approvazione di una legge regionale; deve, semmai, chiedere una modifica dello Statuto speciale.

L'oratore crede, però, che non sia opportuno che gli Assessori assumano la stessa figura dei Ministri, affinchè non si ripeta in campo regionale ciò che avviene al centro, dove i poteri concessi ai singoli Ministri fanno sì che la loro responsabilità sia disgiunta da quella del Governo. Accade, così, che il Ministro dell'interno, per esempio, possa assumere degli atteggiamenti non condivisi dal Governo, che perciò stesso non ne assume

la responsabilità. Con la creazione del Ministero del Bilancio si è cercato di rimediare al caos che veniva creato dai provvedimenti di spesa adottati dai singoli Ministri indipendentemente da qualunque accordo coi loro colleghi.

Il Consiglio deve far sì, invece, che tutta la responsabilità dell'Amministrazione regionale rimanga alla Giunta.

Il rimaneggiamento apportato dalla prima Commissione al disegno di legge presentato dalla Giunta, secondo l'oratore, non ha soddisfatto nessuno, perchè non fa altro che ripetere cose già affermate o dallo Statuto o dalle Norme di attuazione. Fa alcuni esempi per dimostrare la verità della sua affermazione.

L'oratore conclude il suo intervento dichiarando che per le ragioni sopra esposte il suo Gruppo voterà contro il disegno di legge. (*Approvazioni a sinistra*).

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale.

D'ANGELO (P.N.M.), *relatore*, rileva che gli argomenti sostenuti da Contu non convincono del tutto. Contu, infatti, non ha tenuto conto dell'articolo 15 dello Statuto, il quale, nell'elencare gli organi della Regione, non fa parola degli Assessori. L'articolo 34 non è tale da modificare il disposto dell'articolo 15, e in esso l'aggiunta dei «componenti» potrebbe sembrare un'endiadi. Nè l'articolo 37 è sufficiente a stabilire la competenza esterna degli Assessori; infatti, nel secondo comma questi non vengono indicati come responsabili di fronte al Consiglio.

Anche l'articolo 41 sta ad indicare che gli Assessori non sono organi costituzionali della Regione; tanto è vero che i provvedimenti degli Assessori vengono sottoposti al giudizio del Presidente della Giunta in caso di ricorso. L'articolo 35, poi, stabilisce che il Presidente della Giunta è l'unico organo esterno della Regione.

Le norme in esame, secondo l'oratore, possono essere adottate o sotto forma di modifica dello Statuto, o sotto forma di nuove Norme di attuazione; oppure, se si ritiene che riguardino l'organizzazione interna della Regione, con legge regionale. La soluzione può venire dal coordinamento dell'ultimo comma dell'articolo 54 dello Statuto speciale per la Sardegna con l'articolo 123 della Co-

stituzione. D'Angelo pensa, quindi, che sarebbe necessaria una legge di approvazione da parte dello Stato. Bisogna infatti riconoscere che, anche nel testo proposto dalla Commissione, il disegno di legge riguarda organi che sono cosa diversa dagli «uffici» contemplati nell'articolo 3 dello Statuto speciale.

Il relatore conclude dichiarando che il suo Gruppo è favorevole al testo proposto dalla Commissione, e precisa ad Asquer — che ha affermato l'inutilità del disegno di legge in discussione, in quanto non farebbe altro che ripetere norme già contenute nello Statuto o nelle Norme di attuazione — che ogni provvedimento legislativo innova in parte e in parte ripete la legislazione precedente sulla materia contemplata. (*Consensi*).

CRESPELLANI (D.C.), *Presidente della Giunta*, osserva che il disegno di legge è stato determinato dalla necessità di eliminare alcune perplessità sorte nell'interpretazione dello Statuto speciale e delle Norme di attuazione, perplessità che creavano difficoltà nello sviluppo dell'attività esecutiva. Lo Statuto speciale sembra dare una determinata impostazione all'organizzazione della Regione; le Norme di attuazione sembrano darne un'altra.

Può sorgere il dubbio se alla sistemazione delle competenze contemplate dal disegno di legge debba provvedere la Regione con legge propria o debba farvi provvedere con Norme di attuazione. Se esistesse la Corte Costituzionale, essa potrebbe risolvere le questioni di competenza. Ma, stando così le cose, è evidente — secondo Crespellani — che le norme dello Statuto speciale in contrasto con le Norme di attuazione debbono avere la prevalenza su queste ultime.

Il contrasto tra Statuto e Norme di attuazione sulla materia in discussione porta a due tesi. La prima, che nasce dall'interpretazione dello Statuto, configura l'Assessore come organo esterno della Regione; la seconda, contenuta nelle Norme di attuazione, rappresenta l'Assessore come un mero collaboratore del Presidente della Giunta.

Quantunque lo Statuto non sia molto chiaro sull'argomento, la tesi che maggiormente aderisce al pensiero del legislatore costituente è quella sostenuta da Contu. L'articolo 34 contiene una specificazione, difficilmente superabile, degli organi esecutivi

della Regione. Vi è inoltre l'articolo 37, che stabilisce l'elezione da parte del Consiglio dei membri della Giunta preposti ai singoli rami dell'Amministrazione regionale. La nomina degli Assessori avviene, cioè, come quella dei Ministri, e non già come quella degli Assessori comunali, che vengono proposti dal Sindaco ed eletti in blocco senza che il Consiglio comunale assegni a ciascuno di essi un determinato settore di amministrazione.

Per quanto riguarda l'articolo 41 dello Statuto, il Presidente della Giunta osserva che, se si ammette l'esigenza di ricorso contro un atto dell'Assessore, è necessario ammettere che tale atto è operativo all'esterno della Regione nei confronti di terzi.

Il testo del disegno di legge presentato dalla Giunta ha perciò una sua coerenza, perchè mira a determinare la posizione dell'Assessore come organo autonomo rispetto alla Giunta. Tale esigenza nasce dalla necessità di superare le perplessità cui dà luogo l'articolo 8 delle Norme di attuazione.

Il Presidente Crespellani precisa che, sin dall'inizio della sua attività, la Giunta regionale ha riconosciuto il carattere di organo esterno agli Assessori, senza pensare con ciò di sottrarre qualcosa alla responsabilità collegiale della Giunta. Proprio per

ciò, anzi, la Giunta aveva nel suo progetto limitato la competenza dell'Assessore nelle questioni di spesa.

La linea logica seguita dalla Giunta scompare, invece, nel testo proposto dalla Commissione, il quale contiene contraddizioni e tocca la figura del Presidente della Giunta, che già nelle Norme di attuazione è descritta in modo conforme a quanto previsto nello Statuto speciale. Il testo della Commissione meriterebbe, perciò, un nuovo esame, perchè con l'attuale stesura si corre il pericolo di aumentare i dubbi esistenti. Esiste, inoltre, il pericolo di un rinvio da parte del Governo centrale per questioni di legittimità.

Il Presidente della Giunta conclude dichiarandosi favorevole ad un riesame del disegno di legge. (*Approvazioni*).

SERRA (D.C.) dichiara che in Commissione non si è presa in considerazione la possibilità di agganciare il disegno di legge all'articolo 123 della Costituzione: è una possibilità che merita di essere esaminata con calma. Si dichiara, quindi, favorevole ad un riesame del disegno di legge.

La seduta è tolta alle ore 20 e 35.