

CCLIX SEDUTA

(POMERIDIANA)

MARTEDÌ 24 GENNAIO 1956Presidenza del Presidente **CORRIAS****INDICE**

Disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni». (77) (Continuazione della discussione):

DEL RIO	Pag. 5020
PIRASTU	5022
MELIS	5025-5026
PISANO	5025
COVACIVICH	5025
PRESIDENTE	5025-5027
SERRA	5027

Interpellanza (Svolgimento):

SERRA	5018-5020
COSTA, Assessore all'industria, commercio e rinascita	5020

La seduta è aperta alle ore 17 e 25.

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

Svolgimento di interpellanza.

PRESIDENTE. E' all'ordine del giorno lo svolgimento di una interpellanza dell'onorevole Serra all'Assessore all'industria e commercio. Se ne dia lettura.

DESSANAY, Segretario:

«Premesso: 1) che, nella "Gazzetta Ufficiale" numero 179, del 5 agosto 1955, è stato pubblicato il D.P.R. 28 giugno 1955, numero 620, relativo al decentramento dei servizi del Mini-

stero dell'industria e del commercio; 2) che, — pur disponendo l'articolo 15 così: Resta ferma la competenza attribuita alle Regioni a Statuto speciale nelle materie oggetto del presente decreto, ai sensi e nei limiti dei rispettivi Statuti — sono, tra le altre, da rilevarsi a presumibile danno della Regione Sarda, tanto interessata per la materia mineraria, ed a lesione dei suoi diritti e competenze statutarie, le seguenti disposizioni: a) l'articolo 2, ultimo comma, il quale determina per i minerali le categorie di appartenenza rispettivamente all'interesse nazionale ed a quello locale, ricalcando così la già rilevata illegittimità costituzionale della norma di cui all'articolo 15 del D.P.R. 19 maggio 1950, numero 327 — secondo Gruppo Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, rispetto al disposto degli articoli 3 lettera m) e 4 lettera a) dello stesso Statuto; b) l'articolo 14, il quale, — nell'istituire la sottoposizione a controllo preventivo dei provvedimenti in materia di giacimenti di minerali di interesse locale e di acque minerali e termali, attribuite rispettivamente agli ingegneri capi dei Distretti minerari ed ai Prefetti, — determina gli organi competenti a tale controllo, indicando espressamente i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, nonchè, tra le altre, la Delegazione della Corte dei Conti presso la Regione Sarda; tutto ciò premesso e rilevato, il sottoscritto consigliere regionale

II LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

24 GENNAIO 1956

chiede di interpellare d'urgenza l'onorevole Assessore per l'industria, commercio e rinascita, al fine di conoscere quale azione abbia svolto od intenda svolgere sia per ottenere i necessari elementi e chiarimenti rispetto alle norme suindicate ed alla loro applicazione, sia per tutelare i diritti e le competenze statutarie della Regione Sarda, avanzando le opportune riserve e proteste e preordinando, ove non sia possibile altra difesa efficiente, il richiesto ricorso alla Corte Costituzionale, non appena, completata la nomina dei suoi componenti, la medesima sarà stata insediata». (70)

PRESIDENTE. L'onorevole Serra ha facoltà di illustrare questa interpellanza.

SERRA (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la questione sollevata dalla mia interpellanza è di attualità oggi più che mai. Infatti, proprio nella mattinata di oggi, è arrivato a Cagliari il numero della «Gazzetta Ufficiale» contenente il decreto del Presidente della Repubblica — emesso in data 21 corrente — che fissava per il 23 la prima seduta della Corte Costituzionale. Dal 21 del corrente mese, quindi, decorre — per le norme transitorie sulla costituzione della Corte Costituzionale — il termine di 60 giorni per impugnare tutti i provvedimenti di legge precedentemente emanati e lesivi delle competenze della Regione. Ritengo opportuno richiamare l'attenzione della Giunta su questa scadenza proprio perchè il provvedimento del quale mi sono occupato nella mia interpellanza è uno dei tanti che dovrebbero trovare nella Corte Costituzionale l'organo capace di dirimere i conflitti di competenza tra Stato e Regione ai quali detti provvedimenti di legge danno luogo.

Com'è noto, esiste tutto un complesso di decreti legislativi delegati per il decentramento burocratico di diverse competenze dagli organi ministeriali a quelli locali, in base alla famosa legge delega che riguardava, appunto, il decentramento burocratico, istituzionale e amministrativo. Uno di questi decreti legislativi delegati è quello pubblicato nel numero 179 della Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 1955, il decre-

to del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, numero 620, relativo al decentramento dei servizi del Ministero dell'industria e commercio. Non è questo il solo decreto che riguardi il decentramento dei servizi del Ministero dell'industria e commercio, ma è il solo che contenga una palese lesione dei diritti della Regione.

E' evidente che la competenza in materia di industria e commercio spetta alla Regione; ed è superfluo richiamare in questo momento il complesso delle disposizioni statutarie sulle quali si fonda questa competenza. E' bene ricordare, tuttavia, che l'articolo 3 dello Statuto speciale attribuisce esplicitamente alla Regione la competenza legislativa in materia di «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline» (lettera m); è bene altresì ricordare che il successivo articolo 4, alla lettera a), stabilisce che la Regione emana norme legislative in materia di «industria, commercio, ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline»; si deve infine tener presente che la Regione — in base all'articolo 6 dello Statuto — esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa primaria a norma dell'articolo 3 e concorrente — per quanto questo termine non sia giuridicamente appropriato — a norma dell'articolo 4. Non sussistono dubbi, pertanto, sulla competenza della Regione nella materia disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, numero 620. Poichè tra le regioni italiane la Sardegna è al primo posto per i giacimenti minerari, è perfettamente logico che in considerazione di questa circostanza lo Statuto speciale riconosca alla Regione autonoma la duplice facoltà di intervenire legislativamente e amministrativamente sia per quanto riguarda l'aspetto patrimoniale sia per quanto riguarda l'aspetto industriale del patrimonio minerario.

In presenza di queste condizioni giuridico-costituzionali sarebbe stato logico attendersi che la Regione venisse quanto meno interpellata prima che si procedesse alla emanazione del più volte citato decreto del Presidente della Repubblica. Mi risulta che, a suo tempo, l'u-

nione delle Province si è battuta perchè la Commissione parlamentare che doveva esprimere il parere sui decreti delegati in materia di decentramento amministrativo sentisse i rappresentanti delle Regioni a Statuto speciale. Questa azione non ebbe successo: fu infatti chiamato il rappresentante delle Province, ma non il rappresentante della Regione. Io sarei anche disposto ad ammettere che tutto ciò è accaduto in parte anche per colpa delle Giunte — di quella della quale io ebbi l'onore di far parte e di quella attuale — se non dovessi lamentare il fatto che alla emanazione di questi decreti si sia proceduto in gran segreto, all'insaputa della Regione. Nel periodo in cui era allo studio il decreto del 28 giugno 1955 (del quale noi siamo venuti a conoscenza solo il 5 agosto, quando apparve sulla «Gazzetta Ufficiale»), se tra lo Stato e la Regione fossero intercorsi migliori rapporti, ma soprattutto se lo Stato avesse chiesto in proposito un parere alla Regione — e aveva il dovere di chiederlo — noi non ci saremmo trovati di fronte al fatto compiuto, noi non ci troveremmo cioè nella situazione che ho indicato nella mia interpellanza, sottolineando le norme del decreto 28 giugno 1955 che ledono le competenze della Regione.

Mi sia consentito di richiamare l'attenzione dei colleghi sull'ultimo comma dell'articolo 2 del citato decreto. Determinando le categorie di minerali di interesse nazionale — si tratta di una vecchia questione — esso comma ricalca l'articolo 15 del secondo Gruppo delle Norme di attuazione dello Statuto speciale, in pieno contrasto con la lettera m) dell'articolo 3 e con la lettera a) dell'articolo 4 dello stesso Statuto. Dicevo che si tratta di vecchia questione: infatti, l'articolo 15 del secondo gruppo delle Norme di attuazione stabilisce che «L'attività amministrativa concernente i giacimenti di interesse nazionale è svolta dall'Amministrazione regionale secondo le direttive che all'uopo saranno impartite dal Ministero dell'industria e del commercio». Questa è indubbiamente una delle disposizioni da impugnare davanti alla Corte Costituzionale, insieme con quasi tutte le altre riguardanti la materia dell'industria e

del commercio. In tutti i contatti che si sono avuti tra l'Amministrazione regionale e il Ministero dell'industria e del commercio — almeno finchè io sono stato all'Assessorato — noi abbiamo sempre affermato molto chiaramente e... molto seccamente di riconoscere soltanto le disposizioni dello Statuto speciale. Ma, nonostante questa nostra ferma presa di posizione, l'ultimo comma dell'articolo 2 del decreto del 28 giugno 1955 indica i minerali di interesse nazionale — e quindi di competenza del Ministero dell'industria e del commercio — riducendo la competenza regionale ai materiali di cava, alla grafite e a qualche altro minerale, definiti di interesse locale.

La norma dell'ultimo comma dell'articolo 2 del decreto del 28 giugno 1955 si inquadra — come ho già detto — in una vecchia questione; ma l'articolo 14 del decreto stesso ci offre una assoluta novità, istituendo un controllo preventivo in materia di giacimenti minerari di interesse locale e di acque minerali e termali ed affidando il controllo stesso agli ingegneri capi dei Distretti minerari e ai Prefetti. Poichè l'articolo fa riferimento, oltre che agli ingegneri capi dei Distretti minerari e ai Prefetti, anche al Provveditorato alle opere pubbliche ed espressamente alla delegazione della Corte dei Conti presso la Regione Sarda, non abbiamo alcun motivo di ritenere che la disposizione non si riferisca alla Regione Sarda, ma alle regioni a Statuto normale.

Stando così le cose, a me pare che sia necessario procedere immediatamente alla impugnativa di queste e di tutte le altre disposizioni lesive dei diritti e delle competenze della Regione. L'articolo 15 del decreto in questione dispone quanto segue: «Resta ferma la competenza attribuita alle Regioni a Statuto speciale nelle materie oggetto del presente decreto, ai sensi e nei limiti dei rispettivi Statuti». Questo è l'aspetto più grottesco dal punto di vista giuridico del decreto, che non rispetta affatto nè i sensi nè i limiti degli Statuti speciali.

Concludendo, io ritengo — e spero che la Giunta sia dello stesso parere — che sia necessario includere le disposizioni del decreto del 28 giugno 1955 (che contrastano col dettato

II LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

24 GENNAIO 1956

costituzionale del nostro Statuto) — io ne ho indicato soltanto due, ma ritengo che un esame più approfondito del provvedimento potrebbe rivelarci la presenza di altre disposizioni in-costituzionali — fra quelle che globalmente o singolarmente la Regione deve impugnare entro 60 giorni dal 21 corrente davanti alla Corte Costituzionale.

PRESIDENTE. L'Assessore all'industria, commercio e rinascita ha facoltà di rispondere.

COSTA (D.C.), Assessore all'industria, commercio e rinascita. Il decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, numero 620 — pubblicato dalla «Gazzetta Ufficiale» numero 179, del 5 agosto 1955 — concerne il decentramento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio. Esso si riferisce in maggior misura al settore delle miniere, stabilendo nuove norme di decentramento su talune questioni e di accentrimento su altre. L'Assessorato ha in particolare esaminato quelle norme che possono essere ritenute lesive dei diritti e delle competenze della Regione ed ha concluso l'esame rilevando, nel decreto suddetto, notevoli incongruenze e tali da rendere per lo meno difficile la messa a punto dei motivi di lesione denunciati dall'onorevole interpellante.

Un successivo implicito chiarimento si è avuto da parte dello stesso Ministero dell'industria e commercio, allorquando, in data 12 ottobre 1955, ha diramato una lettera circolare sulla suddetta legge agli ingegneri capi dei Distretti minerari, escludendo quello della Sardegna. Altra comunicazione, con esplicita esclusione della Sardegna, della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, è stata fatta dallo stesso Ministero ai Prefetti della Repubblica per la materia loro attribuita col suddetto decreto presidenziale.

Si dovrebbe arguire, anche in considerazione del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore del decreto in argomento, non solo che la materia in esso disciplinata non riguardi la competenza delle Regioni a Statuto speciale, ma addirittura che non fosse negli intendimenti del Ministero dell'industria interferire nei diritti spettanti alle Regioni stesse. Tale assunto, pur

non essendo posto da questo Assessorato in via di certezza, ha la sua rilevanza perchè, al silenzio tenuto sulla materia da parte degli organi di Governo, si sono aggiunte le esplicite risultanze delle comunicazioni di cui si è fatto cenno.

Tuttavia, nel dubbio e onde evitare difficoltà future, questo Assessorato ha interessato la Giunta regionale affinché proceda ad impugnare, nanti l'alta Corte Costituzionale, il decreto presidenziale 28 giugno 1955, numero 620.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Serra per dichiarare se è soddisfatto.

SERRA (D.C.). Ho raggiunto lo scopo che mi proponevo: mi dichiaro soddisfatto.

Continuazione della discussione del disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni». (77)

PRESIDENTE. Continua la discussione sul disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni».

E' iscritto a parlare l'onorevole Del Rio. Ne ha facoltà.

DEL RIO (D.C.). Signor Presidente, onorevoli consiglieri, contavo sì di intervenire nella discussione del disegno di legge numero 77, ma non pensavo che avrei dovuto farlo stasera. Mi trovo, dunque, nella necessità di limitare il mio intervento ad alcune considerazioni di carattere generale, mentre, data l'importanza della materia, avrei voluto approfondire l'esame di taluni aspetti particolari del disegno di legge.

Credo, onorevole Presidente e onorevoli consiglieri, che non sfugga ad alcuno di noi l'importanza di questo dibattito, che si svolge attorno ad una iniziativa legislativa indubbiamente tra le più importanti, se non addirittura la più importante che sia stata esaminata finora dalla nostra Assemblea. A dire il vero, il problema che essa affronta è stato sempre presente, come elemento di studio e di ricerca delle possibili e più adeguate soluzioni, sia al Consiglio, sia soprattutto alle Giunte che in questi anni si sono alternate al Governo della Regio-

ne. Ed in proposito mi pare doveroso ricordare le iniziative prese dagli onorevoli Assessori Stara e Masia; iniziative che non sono — è vero — pervenute alla maturazione di una discussione in Consiglio, ma che restano come documenti della sensibilità dimostrata dalle varie Giunte verso l'importante argomento che discutiamo.

Forse, comunque, è stato un bene che si sia atteso sino ad oggi, e che si sia pervenuti ad una ulteriore elaborazione legislativa della norma programmatica contenuta nello Statuto speciale. Oggi, infatti, il clima politico nazionale è diverso da quello del passato; inoltre — e questo è il fatto più importante — abbiamo quell'organo che la Costituzione pone a presidio delle riconosciute potestà statutarie. D'altra parte, la Regione, come organismo politico e amministrativo, ha acquistato una più squisita coscienza delle proprie responsabilità ed ha maturato, nella creazione di proprie strutture burocratiche e nello sviluppo delle attività derivanti dalle potestà conferite, quelle predisposizioni di ordine organizzativo e soprattutto morale necessarie per l'assunzione e l'espletamento di un compito così importante e gravoso qual'è quello del controllo degli enti locali. Con esso può ben dirsi che sul piano politico si consegue la pienezza dell'autonomia intesa nel significato più appropriato e più vero dell'autogoverno, nel quadro della unità politica dello Stato.

Stamane l'onorevole Asquer, nel suo intervento, ha portato un elemento di tranquillità nella discussione, quando egli — pur mantenendo certe riserve che potrei chiamare di natura più che altro tecnica — ha annunciato il voto favorevole del suo Gruppo. Infatti, la posizione assunta dal Gruppo socialista e dal Gruppo comunista in sede di Commissione non poteva non essere considerata come fonte di inquietudine e di preoccupazione per le prospettive di successo di una legge che, essendo destinata ad incontrare certamente serie difficoltà da parte degli organi centrali, soffrirebbe non poco di un'approvazione che avvenisse con un esiguo margine di maggioranza. E' evidente che certe battaglie per l'autonomia — ed è codesta una affermazione che ricorre spes-

so negli interventi dei nostri colleghi della sinistra — difficilmente si vincono se non si realizza, sia pure su un programma minimo, la unanimità dei consensi, e, per lo meno, una larghissima maggioranza. Io mi spiego certe affermazioni contenute nella relazione di minoranza quando colloco la stessa nel quadro della situazione politica italiana del momento in cui fu redatta. Non potrei però spiegarmi quelle riserve, dettate da preoccupazioni derivanti da una situazione contingente, se venissero riproposte oggi.

In definitiva, il motivo fondamentale di opposizione al disegno di legge espresso in Commissione dalla minoranza si fonda non tanto sulla opportunità del trasferimento del controllo alla Regione, quanto sulla asserita circostanza che nulla vi sia di innovato per quanto attiene al meccanismo di controllo. Ora, non è chi non veda quanto debole sia la tesi sostenuta dalla sinistra, sia perchè, per quanto riguarda il controllo di legittimità ci si limita al visto di controllo che viene effettuato dal Presidente dei due comitati che sono previsti dalla legge, sia perchè, per quanto riguarda il controllo di merito, in effetti — come nota la relazione di maggioranza — questo controllo è molto tenue: vi è soltanto la possibilità, riservata all'organo previsto dalla legge, di poter rinviare la deliberazione all'ente locale che l'ha assunta, per cui il rinvio stesso assume il carattere di una collaborazione dell'ente controllante con l'ente controllato.

Dicevo che non è chi non veda quanto debole appaia la tesi sostenuta dall'estrema sinistra. Essa infatti, pur non trascurando il dato fondamentale del passaggio del controllo alla Regione — che non poteva e non può che essere il principale obiettivo da raggiungere — lo equipara, nella scala dei valori politici, alla necessità di assicurare, per evidenti ragioni di parte, certe garanzie agli enti locali minori, sulla base di generici principii affermati nella Costituzione. Si deve tener presente, innanzitutto, che questa materia, una volta effettuato il trasferimento del controllo, potrà essere oggetto di regolamentazione alla luce delle esperienze acquisite. Pertanto, i punti di contrasto, nel-

II LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

24 GENNAIO 1956

la più gran parte dei casi, finiscono proprio per avere carattere soltanto tecnico, data la particolare natura degli organi di controllo regionale, la quale è tale da garantire una maggior sensibilità e da consentire valutazioni politiche e di opportunità che non possiamo attenderci dagli organi burocratici dello Stato. Con ciò non intendo affermare che noi respingeremo *a priori* tutti gli emendamenti che venissero presentati in ordine al controllo sia di legittimità che di merito. Dichiaro, anzi, che li esamineremo con la massima serenità e con senso di obiettività, anche perchè noi desideriamo ardentemente che il provvedimento sia confortato dal maggior numero possibile di voti favorevoli. Però penso debba essere altrettanto chiaro che non siamo disposti, sul terreno di una visione realistica delle cose, a compromettere l'essenziale nel tentativo di affermare certi principii particolari, che potrebbero tra l'altro anche non essere ritenuti fedelmente rispondenti alla norma costituzionale.

Del resto, è innegabile che ci sia stato da parte nostra ogni sforzo per accettare una impostazione che inizialmente era accettata soltanto da pochi. Infatti, molti di noi, partiti da una interpretazione letterale della disposizione statutaria che prevede il controllo sugli atti, accettano oggi la più lata interpretazione di un controllo anche sugli organi.

Personalmente non ho avuto mai dubbi circa la interpretazione da dare al disposto dell'articolo 46 dello Statuto speciale, per tutte le ragioni brillantemente esposte nella relazione del proponente, per quelle altre che sono state illustrate stamane dall'onorevole Asquer, il quale le ha suffragate con la citazione del parere di un eminente studioso di diritto amministrativo, e infine, per un'altra ragione: perchè il legislatore costituente, nel creare le strutture del nuovo Stato e nell'indicare i principii generali a cui avrebbero dovuto richiamarsi i nuovi istituti giuridici che dalla attuazione di tali strutture sarebbero dovuti scaturire, ha certamente avuto di mira l'armonica composizione dei diversi elementi costitutivi della nuova Carta costituzionale; per cui è semplicemente assurdo pensare che abbia voluto per la Regione

Sarda, e soltanto per essa, affidare il controllo degli atti alla medesima, e quello sulle persone agli organi del Governo, sì da rendere possibili quotidiani contrasti e continui conflitti che paralizzerebbero il funzionamento e l'esistenza stessa dei Comuni e delle Province e annullerebbero i benefici effetti del trasferimento dei controlli.

Io ho finito, signor Presidente ed onorevoli colleghi, ed annuncio che il Gruppo democratico cristiano voterà a favore del disegno di legge in discussione, sicuro che esso rappresenta una conquista dell'autonomia e un mezzo di più armonico e rapido sviluppo della Sardegna. (*Consensi al centro*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Pirastu. Ne ha facoltà.

PIRASTU (P.C.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo sei anni di vita dell'Istituto autonomistico, finalmente il Consiglio regionale può discutere un disegno di legge che si riferisce ad uno dei punti fondamentali dell'ordinamento regionale autonomistico, e cioè ai controlli e all'autonomia degli enti locali. E solo oggi, dopo sei anni, discutiamo un disegno di legge che intende dare esecuzione all'articolo 46 dello Statuto speciale che finora era rimasto lettera morta.

Tutti i colleghi ricorderanno che nel novembre del 1952 venne preparato dalla Giunta allora in carica, e precisamente dall'Assessore agli interni — che, se non vado errato, era l'attuale Assessore alle finanze, onorevole Stara — un disegno di legge per il controllo sugli atti degli enti locali; disegno di legge che non ebbe la fortuna di venire in discussione dinanzi al Consiglio regionale, e che comunque limitava i controlli regionali agli atti, perchè si riteneva — sulla base di una distinzione astratta — che fosse possibile esercitare un controllo sugli atti senza esercitare contemporaneamente un controllo sugli organi. Il Gruppo comunista aveva presentato una sua proposta di legge, che però venne insabbiata — usiamo pure questo termine — dalla prima Commissione e non poté, pertanto, essere discussa dal Consiglio

regionale. Soltanto oggi possiamo discutere in Consiglio un disegno di legge sulla materia.

Si tratta — a mio giudizio — del primo progetto di legge regionale che possa essere definito di attuazione dello Statuto speciale, perchè è troppo evidente, onorevoli colleghi, che l'articolo 46 dello Statuto è il punto cardine dello Istituito autonomistico. L'autonomia regionale non può esistere effettivamente se sui Comuni e sulle Province continua a gravare pesantemente il controllo burocratico, macchinoso delle Prefetture; se continua a pesare sui consigli comunali e sui consigli provinciali, democraticamente eletti, il controllo esercitato dall'esterno da parte di organismi burocratici, che tendono a impedire, o comunque a limitare, la volontà liberamente espressa da organi eletti dal popolo. Esiste una contraddizione profonda, in Sardegna, tra la presenza della Regione, che, per sua natura è o dovrebbe essere un organo decentratore, un perno del sistema autonomistico, e la presenza delle Prefetture, che esercitano un pesante controllo sui Comuni e sulle Province, e che sono organi periferici del potere centrale. La Regione è finora rimasta estranea a tutta l'attività dei Comuni e delle Province. Ma l'autonomia non può arrestarsi a Cagliari, non può esaurirsi in queste belle sale nelle quali noi ci riuniamo o in quelle nelle quali si riunisce la Giunta regionale. L'autonomia deve estendersi a tutta la vita della Regione, a tutta l'attività degli enti locali. Autonomia significa autogoverno, decentramento per la Regione, ma autogoverno anche per i Comuni e per le Province, vita libera, democratica per gli enti locali sardi.

L'attuazione della libertà comunale è la garanzia più sicura per la libertà politica; e dove manca la libertà comunale non può esservi libertà politica. La libertà comunale, l'autonomia comunale educa e inizia i cittadini alla vita democratica e forma nello Stato tanti centri, tanti focolai di libertà, per cui si rende impossibile la tirannide. E' proprio per queste ragioni, onorevoli colleghi, che l'autonomia dei Comuni e delle Province, legata all'autonomia delle Regioni e alla concezione dello Stato decentrato, apparve sin dal secolo scorso agli spi-

riti italiani più illuminati come premessa necessaria per una vita veramente democratica.

Queste aspirazioni, queste esigenze, scaturiscono dal più profondo della storia italiana, che nel medio evo si è incentrata nei liberi Comuni e si è svolta poi attraverso una rigogliosa vita autonoma locale. Solo con il dominio napoleonico, che estese le istituzioni e le leggi francesi all'Italia, s'inizia quell'accentramento che distrugge ogni autonomia locale. Nel movimento risorgimentale di fede, di pensiero e di azione che portò alla costituzione di una Italia unita e libera, si inseriscono correnti autonomistiche che giungono fino ad una posizione di carattere federalista. Queste correnti ideali continuarono anche dopo la costituzione dello Stato unitario in Italia e vi fu una viva polemica tra coloro che volevano un sistema rigido e accentratore e coloro che erano per uno Stato decentrato, per la costituzione delle Regioni. Proprio per volontà del più grande statista della storia d'Italia, il Cavour, e per opera dei suoi Ministri agli interni, — prima Carlo Farini e poi Marco Minghetti — fu presentato un progetto di legge per l'autonomia dei Comuni e delle Regioni. Ma la morte di Cavour e le preoccupazioni della borghesia italiana tese a salvaguardare l'unità dello Stato italiano e a ridurre il Mezzogiorno a mercato di consumo portarono ad estendere a tutto il territorio del nuovo Stato italiano il sistema amministrativo piemontese, basato sul sistema francese, burocratico e accentratore.

Naturalmente il regime fascista, per motivi connaturali alla sua essenza, ha rafforzato questo sistema burocratico ed accentratore e lo ha portato sino ad estreme conseguenze, distruggendo anche quei piccoli progressi che in senso autonomistico si erano fatti con la legislazione del 1888. E' significativo, a questo proposito, onorevoli colleghi, il fatto che la legge 4 febbraio 1926, che distruggeva ogni residuo di libera vita comunale, fosse giustificata sia dal relatore Maraviglia sia dall'onorevole Ministro agli interni Federzoni con l'affermazione della necessità di colpire decisamente il sistema liberale e democratico.

L'autonomia degli enti locali è stata sempre

II LEGISLATURA

CCLIX SEDUTA

24 GENNAIO 1956

legata all'autonomia delle regioni, e alla democrazia politica; infatti, il ritorno del regime libero segna anche l'inizio di una generale tendenza al decentramento e all'autonomia comunale, anche se questo movimento di opinione non trovò un sufficiente riconoscimento in riforme di carattere giuridico. Infatti, i mutamenti apportati al testo unico della legge comunale e provinciale furono senza dubbio rilevanti, ma non decisivi ai fini del riconoscimento dell'autonomia agli enti locali: furono importanti perchè costituirono le amministrazioni comunali e provinciali su basi elettive, e diedero un assetto più democratico alla deputazione provinciale e alla Giunta amministrativa.

Ora, col disegno di legge in discussione la Regione Sarda si propone di dare attuazione all'articolo 46 dello Statuto, trasferendo alla Regione i controlli sui Comuni e sulle Province, che finora vengono esercitati dallo Stato. Ma il disegno di legge lascia immutati i controlli che soffocano Comuni e Province ed impediscono ogni autonoma attività. L'unica innovazione è data dal fatto che questi controlli non verrebbero più esercitati dalle Prefetture, dai Ministri, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ma dalla Regione, dagli Assessori e dal Presidente della Giunta regionale.

Si deve subito dire — ritorneremo su questo punto in seguito — che non bisogna sottovalutare l'importanza del trasferimento dei poteri di controllo, perchè si tratta di un grande, di un notevole passo in avanti sulla via della autonomia. Un altro aspetto positivo di questo disegno di legge è l'affermazione della piena competenza della Regione ad esercitare i controlli non soltanto sugli atti, ma anche sugli organi e sulle persone. Bisogna dare atto, bisogna riconoscere che la Giunta presieduta dall'onorevole Alfredo Corrias e l'onorevole Melis che in quella Giunta ricopriva la carica di Assessore agli enti locali, nel presentare questo disegno di legge, non soltanto hanno fatto un passo avanti nei confronti del progetto di legge — a mio parere, non precisamente autonomistico — dell'onorevole Stara, ma hanno senza dubbio affermato alcune posizioni che non

possono non essere condivise da tutti i sinceri autonomisti.

Io non ripeterò le argomentazioni della relazione della Giunta e della relazione della maggioranza, che dimostrano la competenza della Regione non solo sugli atti, ma anche sugli organi e sulle persone, perchè è sufficiente che io dica di ritenerle valide, così come ritengo esatte le argomentazioni svolte nella seduta antimeridiana dall'onorevole Asquer. Voglio solo osservare che dobbiamo interpretare lo Statuto sempre alla luce della Costituzione e che nella Costituzione non si trova un accenno che autorizzi alcuno ad interpretare la parola «atti», contenuta nell'articolo 46 dello Statuto, in senso restrittivo, distinguendo gli atti dalle persone ed escludendo il controllo sulle persone da quello sugli atti. Un esame comparato degli altri Statuti ci porta alle stesse conclusioni. Oggi, comunque, esiste la Corte Costituzionale, la quale dirà qual'è la giusta e definitiva interpretazione da dare all'articolo 46 dello Statuto, se il Governo contesterà la interpretazione che ne avremo dato noi. In ogni modo il Consiglio regionale ha il dovere di dare alle norme dello Statuto speciale la più ampia interpretazione possibile, la interpretazione più autonomistica.

Dicevo, onorevoli colleghi, che, dopo aver dato una giusta interpretazione dell'articolo 46 dello Statuto, il disegno di legge in discussione sembra ripetere, per alcune parti, troppo fedelmente la legge nazionale 10 febbraio 1953, numero 62, concernente la costituzione e il funzionamento delle Regioni di diritto comune. Dobbiamo subito dire, e mi sembra che la cosa sia indiscutibile, che la legge nazionale numero 62, non è applicabile alle Regioni a Statuto speciale. Quella legge non è valida per la Sardegna, che — insieme con la Val d'Aosta, la Sicilia e l'Alto Adige, sulla base dell'articolo 116 della Costituzione — fruisce di norme e condizioni particolari d'autonomia secondo uno Statuto speciale. La legge nazionale è valida soltanto per le Regioni a Statuto normale, tanto è vero che nell'articolo 56 di quella legge nazionale si parla degli Statuti che dovranno essere ancora approvati; e, com'è noto, gli Statuti che devono essere ancora approvati con

legge ordinaria sono quelli delle Regioni a Statuto normale. Quindi, è da escludersi qualunque validità della legge del 1953 per la Sardegna e per le Regioni a Statuto speciale. Questo fatto è riconosciuto dal relatore di maggioranza, onorevole Crespellani, ma in un modo, direi, soltanto formale, perchè in realtà il disegno di legge mostra un eccessivo rispetto per le norme contenute nella legge nazionale, eccezione fatta di quanto in detta legge si riferisce al controllo sugli organi.

Per tutto quanto si riferisce al controllo sugli atti, in senso stretto, il disegno di legge ripete forse troppo fedelmente le norme della legge nazionale. Il controllo sugli atti...

MELIS (P.S.d'A.)... viene esercitato da un organo eletto dal popolo sardo, non da un funzionario di Prefettura. C'è una differenza, se lei è capace di coglierla, onorevole Pirastu.

PIRASTU (P.C.I.) ... io ho già detto, onorevole Melis, — e, se il suo affetto di padre per il disegno di legge non fosse così forte, lei non avrebbe interpretato male le mie parole — che non vogliamo sottovalutare l'importanza del trasferimento dei controlli, ed ho anzi aggiunto che mi propongo di mettere in rilievo il valore positivo di questo trasferimento dei controlli sugli enti locali dalle Prefetture alla Regione. Il fatto che i controlli non siano più esercitati dalla Giunta provinciale amministrativa, dai Prefetti, dai Ministri, ma da un Comitato eletto dal Consiglio regionale, dagli Assessori, dal Presidente della Regione (che sono a loro volta eletti dal Consiglio regionale e che dinanzi al Consiglio regionale rispondono della loro opera) è un passo in avanti di carattere autonomistico e democratico. I Prefetti sono funzionari legati alla volontà del Governo e dell'alta burocrazia, sono la espressione più evidente del sistema accentratore e burocratico.

Io potrei soffermarmi a lungo sugli arbitrii, sui soprusi che nei confronti dei Comuni democratici sono stati compiuti in questi ultimi anni dalle Prefetture, discriminando le varie Amministrazioni secondo il loro colore politico.

Nel periodo del Governo Scelba, in provincia di Cagliari, la Prefettura arrivava al punto di inviare un suo funzionario nei Comuni retti da Amministrazioni democratiche per far crollare queste Amministrazioni. Il consigliere, il funzionario di Prefettura convocava uno per uno i consiglieri comunali esitanti, incerti, e con minacce velate o con promesse li induceva a scrivere una lettera di dimissioni; firmata la lettera di dimissioni, immediatamente, il giorno dopo veniva convocata la Giunta provinciale amministrativa per prendere atto delle dimissioni e per dichiarare la decadenza dell'Amministrazione democratica. Lei sorride, onorevole Pisano, ma io sono in grado di citare esempi circostanziati. Quando i consiglieri comunali democristiani di Donori presentarono le dimissioni, queste non furono esaminate dalla Giunta provinciale amministrativa per 15 giorni. Un funzionario di Prefettura fu mandato a Donori e con tutti i mezzi cercò di indurre i consiglieri democristiani a ritirare le loro dimissioni. La Prefettura agì ben diversamente in altri casi. Quando, per esempio, alcuni consiglieri comunali di Villacidro presentarono le dimissioni, la Giunta provinciale amministrativa fu convocata in giornata, telefonicamente, per prendere atto delle dimissioni e per impedire eventuali interventi che potessero sanare la situazione. Il Prefetto...

PISANO (D.C.). Citi il caso di Serramanna: amministrazione comunista.

COVACIVICH (D.C.). Parli del Sindaco di Villacidro.

PRESIDENTE. Per cortesia, onorevole Pirastu, continui a parlare rivolto alla Presidenza.

PIRASTU (P.C.I.). Mi rendo conto che si tratta di argomenti molto pungenti per alcuni colleghi. Un Prefetto della provincia di Cagliari — non si tratta di quello attuale — si rivolgeva in modo veramente scorretto ed offensivo ai Sindaci di amministrazioni democratiche che chiedevano lavori pubblici per i loro

Comuni: egli diceva loro di non capire per quali ragioni dei Sindaci comunisti chiedessero lavori pubblici alle Autorità governative e regionali. Noi riteniamo che la Giunta regionale, che risponde della sua azione al Consiglio regionale in quanto ne è espressione, dia, senza dubbio, maggiori garanzie delle Prefetture.

Passi in avanti l'attuale disegno di legge regionale compie anche per quanto attiene agli organi di controllo. Attualmente la Giunta provinciale amministrativa in Sardegna è composta, in maggioranza, da elementi non eletti; l'organo di controllo, secondo, il disegno di legge, dovrebbe essere, invece, costituito nella sua grande maggioranza da membri eletti dal Consiglio regionale. Devo anche dichiararmi d'accordo sulla opportunità di escludere dal Comitato di controllo il delegato del Rappresentante del Governo. Bene ha fatto la prima Commissione a proporre che del Comitato di controllo faccia invece parte l'Assessore agli enti locali o un suo delegato, perchè la presenza di un membro designato dal Rappresentante del Governo avrebbe significato la continuità di un certo controllo da parte della burocrazia del Governo sull'attività degli enti locali sardi, mentre quest'attività deve essere svincolata completamente da interferenze governative. La presenza dell'Assessore nei Comitati di controllo costituisce in un certo senso una garanzia politica, in quanto l'Assessore può essere chiamato a rendere conto del suo operato dinanzi al Consiglio regionale.

Mentre obiettivamente si devono riconoscere questi aspetti positivi, si devono anche tenere presenti gli aspetti non del tutto soddisfacenti di questo disegno di legge. Non si tratta soltanto di cambiare i controllori, ma anche di abolire o di limitare i controlli. Occorre dare agli enti locali la possibilità di svolgere liberamente le loro funzioni e la loro attività, quanto meno limitando gli attuali controlli, che sono numerosi, di ogni tipo e di ogni grado, e che rendono difficile, quasi impossibile, la vita dei Comuni. Oggi abbiamo i controlli di legittimità, di merito, sostitutivo, ispettivo, contabile, eccetera; il controllo del Prefetto, della Giunta provinciale amministrativa, del Consi-

glio di Prefettura, del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei vari Ministri. Tutti questi controlli nel disegno di legge regionale vengono sostanzialmente mantenuti, sia pure trasferiti dallo Stato alla Regione.

Si è fatto qualche passo in avanti in senso autonomistico per quel che si riferisce al controllo di merito. Almeno per quanto riguarda la procedura, il controllo di merito è stato modificato ed è stata applicata la Costituzione. Però la sfera sulla quale si esercita il controllo di merito non viene limitata, resta quella attuale.

Si fa però un passo indietro — bisogna dirlo — nei confronti della situazione attuale per quanto attiene al controllo di legittimità. Viene soppressa la maggiore conquista ottenuta dai Comuni, e precisamente la presunzione di legittimità delle delibere non soggette a speciale approvazione. Si ritorna all'articolo 97 del testo unico 1934, che stabiliva il controllo preventivo di legittimità e che era stato soppresso dalla legge 9 giugno 1947 e sostituito con un controllo successivo e repressivo. In questo modo, si dà all'organo di controllo il compito di riconoscere e di constatare con un suo atto formale la legittimità di ogni singola deliberazione e si corre il pericolo di rendere difficile, veramente macchinosa, l'attività comunale. Si dà anche la possibilità all'organo di controllo di fermare a tempo indeterminato ogni deliberazione. Mi sembra particolarmente insidioso l'articolo 9 del disegno di legge, dove si afferma: «il termine suddetto rimane sospeso se prima della scadenza l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla Provincia od al Comune». Così, i termini che prima venivano considerati tassativi possono essere rinviati, non si sa bene fino a qual periodo...

MELIS (P.S.d'A.). Ma legge la legge, scusi.

PIRASTU (P.C.I.). Inoltre, a me sembra che si dovrebbe limitare bene e definire bene il controllo di legittimità. Il controllo di legittimità dovrebbe essere limitato alla violazione di legge, non dovrebbe essere esteso anche a

questioni di eccesso di potere perchè, in questo modo, è possibile trasformare il controllo di legittimità in controllo di merito.

Per quel che si riferisce al controllo contabile, già l'onorevole Asquer ha fatto delle osservazioni molto giuste. La parola non deve ingannare alcuno: si tratta di un controllo molto ampio, di un controllo che viene usato particolarmente oggi per colpire amministratori invisi al potere governativo, al partito dominante. Gli amministratori disonesti possono essere colpiti con altri mezzi — compreso il codice penale —. Ci si avvale invece del controllo contabile per esercitare un controllo di merito, cioè per terrorizzare gli amministratori democratici addebitando loro delle spese, degli oneri per atti compiuti in modo del tutto legittimo. Non è costituzionale il controllo contabile. Quando esso assume le caratteristiche del controllo di merito deve essere seguita la procedura del controllo di merito; e, se è sostanzialmente un controllo di legittimità, si deve seguire la procedura del controllo di legittimità.

SERRA (D.C.). Ma chi l'ha detto questo? Il professor Pirastu?

PIRASTU (P.C.I.). Fino a quando il professor Serra, con la sua solita modestia, non mi avrà dimostrato che io sono in errore, mi permetterò di conservare il mio parere.

SERRA (D.C.). Dica cose esatte, però.

PIRASTU (P.C.I.). Quello che è esatto assolutamente è che lei dovrebbe mantenersi calmo.

PRESIDENTE. Mi permetta, onorevole Pirastu, di farle notare che questi dialoghi vivaci sono determinati dal fatto che lei si rivolge non alla Presidenza, ma a singoli consiglieri.

Mi usi la cortesia di rivolgersi a me e alla Presidenza della Giunta; eviterà così di cogliere le interruzioni e forse non ne provocherà affatto.

PIRASTU (P.C.I.). Col disegno di legge vengono mantenuti tutti gli strumenti di inter-

vento che oggi le Prefetture hanno nei confronti degli enti locali. Tipico esempio di strumento antidemocratico nelle mani delle Prefetture è l'istituto della revoca. Sembrerebbe logico, da un punto di vista democratico, che il Sindaco, che non gode più la fiducia del Consiglio comunale, della maggioranza del Consiglio comunale che lo ha eletto, debba essere revocato dal Consiglio comunale. In realtà, secondo la legislazione attuale, anche quando un Sindaco viene revocato dalla maggioranza assoluta del Consiglio comunale, è il Prefetto che decide se allontanarlo o non allontanarlo dalla carica. Il Sindaco può essere revocato dal Consiglio comunale soltanto con una decisione approvata a maggioranza di due terzi. Io penso che sia giusto che un Sindaco possa essere revocato anche dalla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio comunale, e debbo osservare che la legge siciliana afferma proprio questo principio.

Mi rendo ben conto delle ragioni che hanno indotto la Giunta e il proponente a presentare il disegno di legge con questi limiti; è evidente, infatti, che quanto i controlli saranno trasferiti alla Regione, ulteriori leggi potranno intervenire per precisare certi punti e per correggere certi dettagli. La nostra posizione, onorevoli colleghi, è che debba essere riconosciuta la massima autonomia a tutti gli Enti locali. L'unico controllo da esercitare sugli Enti locali è il controllo di legittimità, perchè non è giusto considerare gli Enti locali come minorati, come bisognosi di tutela. Oltre il controllo di legittimità, il solo controllo necessario è quello che viene esercitato dalla opinione pubblica, dagli elettori.

Noi, comunque, dobbiamo riconoscere che con questo disegno di legge, in quanto si procede all'attuazione dell'articolo 46 dello Statuto speciale per la Sardegna, l'autonomia fa un passo in avanti. La presentazione da parte nostra di una relazione di minoranza non voleva significare una opposizione al disegno di legge, ma aveva lo scopo di precisare le nostre posizioni su questo importante e fondamentale problema. Il nostro voto su questo disegno di legge — come per tutte le altre leggi — sarà det-

tato dalla considerazione del suo valore autonomistico. (*Consensi a sinistra*).

PRESIDENTE. La discussione proseguirà nella seduta di domani mattina, alle ore 10 e 30.

La seduta è tolta alle ore 18 e 45.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari

Anno 1956