

CCLXI SEDUTA

(POMERIDIANA)

MERCOLEDÌ 25 GENNAIO 1956

Presidenza del Vicepresidente MURETTI

INDICE

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

	Pag.
DESSANAY	5045-5052
SOGGIU PIERO	5049
COSSU, relatore di minoranza	5053-5054
PIRASTU	5054
ZUCCA	5054
PRESIDENTE	5056
SERRA	5056
MELIS	5056

La seduta è aperta alle ore 17 e 45.

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

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

PRESIDENTE. Continua la discussione del disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni». E' iscritto a parlare l'onorevole Dessanay. Ne ha facoltà.

DESSANAY (P.C.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo la Liberazione, e con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana, pareva ormai superata la triste condizione in cui erano rimasti fin dal 1860 gli Enti locali del nostro Paese, Comuni e Province. Ma la Costituzione non trovò immediata at-

tuazione; ancora oggi dobbiamo lamentare che gran parte delle norme contenute nella Costituzione della Repubblica non siano state tradotte in pratica attuazione. Così i nostri Comuni e le nostre Province continuano a subire la sopraffazione di quegli organi governativi dai quali la Costituzione voleva liberarli; permangono le vecchie strutture, i vecchi controlli, permane lo stato di soggezione e di umiliazione per gli Enti locali del nostro Paese.

Il giudizio che sulla situazione delle nostre Amministrazioni comunali e provinciali fu dato da un eminente studioso, dall'Einaudi, è ancora attuale e suona ancora come una rivendicazione. Ma la Sardegna avrebbe dovuto costituire una eccezione perchè aveva un suo Statuto che le permetteva di regolare in modo autonomo la struttura dei suoi Comuni e delle sue Province, e, una volta realizzato l'Istituto autonomistico, avrebbe dovuto esser possibile con un'azione coerente con le norme statutarie, sottrarre i Comuni e le Province alla occhiuta vigilanza dei Prefetti italiani. Invece la situazione dei Comuni e delle Province sardi è peggiore di quella delle altre regioni d'Italia.

Tutti sanno come i Comuni e le Province dall'Unità d'Italia in poi siano andati sempre più degradandosi sia dal punto di vista politico — cioè dal punto di vista della loro partecipazione democratica allo sviluppo del Paese — sia dal punto di vista delle loro capacità a risolvere i propri problemi locali, perchè lo Stato

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

italiano ha esercitato sui Comuni e sulle Province, specialmente sui Comuni e sulle Province delle regioni povere, una duplice oppressione: quella politica in generale, e quella finanziaria, quella tributaria in modo particolare, sicchè i nostri Comuni col crescere dei bisogni, con l'avanzare della civiltà e col moltiplicarsi delle esigenze di vita civile hanno sempre più regredito nella loro capacità a seguire i nuovi tempi. Questo è avvenuto nel nostro Paese, ed era giustificato, quindi, che in tutta l'Italia si pretendesse, dal nuovo ordinamento costituzionale repubblicano, che gli Enti locali fossero sottratti alla triste condizione in cui erano venuti a trovarsi dall'Unità in poi.

Io ho avuto un'altra volta occasione di parlare in questo Consiglio di struttura astratta della nostra Regione — non ricordo più se in sede di bilancio, o in occasione della discussione di qualche mozione o in occasione di critica alle dichiarazioni del Governo regionale —, e ricordo di avere sostenuto la tesi che l'Istituto autonomistico non ha affondato le proprie radici nella realtà della nostra Isola, che è la realtà dei nostri Comuni. Si è creata una struttura organizzativa della Regione limitata al centro, sicchè la Regione ha dovuto agire, esercitare le sue funzioni astrattamente, priva dell'impulso che le sarebbe venuto dalla esperienza concreta della vita delle nostre popolazioni e le avrebbe dato quella forza necessaria per rivendicare i suoi diritti nei confronti del Governo centrale.

Ho altra volta — ripeto — avuto occasione di notare questo fatto e di qualificare la situazione attuale come una situazione dualistica: da un lato c'è la struttura organizzativa della Regione al centro, dall'altro c'è la vecchia struttura degli Enti locali, l'una in rapporto diretto col Governo centrale, priva di contenuto concreto e di forza politica, l'altra in rapporto diretto con le Prefetture e quindi con il Governo centrale. Questa struttura dualistica ha determinato, indubbiamente, un notevole disagio nell'azione politica del Governo regionale.

A mio giudizio, non ha senso l'autonomia regionale, se essa non è esercitata avvalendosi di tutto il complesso delle istituzioni esistenti in

Sardegna. Non ha senso neppure quella che noi chiamiamo la rinascita della Sardegna senza l'autonomia dei Comuni e delle Province. Come è possibile provvedere ai compiti di rinascita da parte della Regione senza che la Regione sia essa stessa ad avere dentro di sé tutte le esigenze di rinascita che esistono in ciascun paese della Sardegna? Ciascun paese della Sardegna autonomamente vivo, e soltanto controllato dalla Regione, porrà a sé e alla Regione, e quindi anche allo Stato, i suoi particolari problemi di rinascita. La rinascita, cioè, avrà un contenuto concreto soltanto quando sarà materiata di tutti quei bisogni particolari dei nostri Comuni e delle nostre zone sulla base dei quali sarà possibile creare effettivamente un coerente piano di rinascita per lo sviluppo generale dell'economia e della società sarda.

E' ovvio che la prima cosa che il Governo regionale avrebbe dovuto fare nella impostazione delle sue strutture organizzative, era esattamente quella di proporre una legge che sottraesse tutti i Comuni e le Province al controllo delle Prefetture. Solo così avrebbe potuto esercitare pienamente le proprie funzioni autonomistiche. I Comuni stessi non possono assolvere ai propri compiti di rinascita particolare, perchè da un lato c'è la legge che non consente loro di esprimere determinate esigenze, dall'altro, quand'anche potessero farlo, c'è il Prefetto, il signor Prefetto, a dire di no.

La Regione avrebbe dovuto, in primo luogo, creare l'autonomia dei propri Comuni e collegare alla propria struttura la struttura organizzativa dei Comuni e delle Province, che, se realmente completa, integrale — e si può avere una struttura completa, integrale soltanto creando una nuova legge e mettendola in esecuzione, correggendola, se è necessario, attraverso l'esperienza concreta — avrebbe dato la possibilità di una lotta efficace per la realizzazione di tutti i compiti autonomistici.

Azioni isolate — condotte dai Comuni da una parte e dal Governo regionale dall'altra — sono ovviamente inconcludenti, mentre con azioni concepite e condotte unitariamente, vale a dire concordate dalla Regione con i propri Comuni e le proprie Province, si potrebbe

creare una forza organizzata capace di farsi ascoltare dallo Stato italiano, e, ad esempio, capace di far diminuire la insopportabile pressione tributaria. Con azione solidale e diretti dalla Regione i nostri Comuni e le nostre Province possono costringere lo Stato ad adempiere ai suoi obblighi costituzionali. E' su questa base che è possibile concepire la rivoluzione autonomistica, solo su questa base la rivoluzione autonomistica potrà avere effetto concreto. Ed è in ordine appunto a queste considerazioni che, come dicevo, la prima legge doveva essere quella che oggi discutiamo.

La funzione dell'intervento statale potrà continuare indubbiamente a sussistere. Lo Stato non è, come ha detto qualcuno, escluso dalla attività amministrativa e politica, sia dei Comuni che della Regione. Esso è escluso dalla sfera di competenza specifica sia della Regione che degli Enti locali, ma si capisce che tanto la Regione quanto gli Enti locali non possono provvedere a tutti i loro bisogni, ma debbono elaborare le soluzioni dei loro problemi, e prospettare quindi allo Stato la necessità del suo intervento finanziario. Se un Comune — faccio un esempio — imposta e prospetta la soluzione del problema dell'analfabetismo, creando, attraverso la Regione, gli strumenti legislativi adatti, è lo Stato che ha il compito di intervenire per portare il Comune stesso al livello della vita civile organizzata di tutta la Nazione e per salvaguardarne il decoro. Non è, quindi, che lo Stato non possa e non debba intervenire: esso deve intervenire, salvaguardando, però, tutte le prerogative della sfera di autonomia di cui i Comuni e le Province e la Regione debbono godere. A questo modo lo Stato riparerrebbe all'ingiustizia storica perpetrata ai danni della nostra regione, non solo, ma adempirebbe anche al dovere di elevare il tono di civiltà di tutte le regioni senza squilibri. Lo Stato italiano finora non ha fatto tutto questo, ma sarà costretto a farlo se troverà una forza organizzata che lo richiamerà ai suoi doveri. Concludendo, lo Stato, non sarebbe mai — come ha detto qualcuno — escluso: soltanto, interverrebbe quando e dove fosse necessario il suo intervento.

Ecco, dunque, spiegate le ragioni per le quali noi abbiamo salutato e salutiamo questo disegno di legge come il primo atto della Regione che tende concretamente ad attuare sia la Costituzione italiana, sia lo Statuto regionale. Non v'ha dubbio che questa è una legge importantissima, è una legge di attuazione della Costituzione dello Stato italiano, perchè in Sardegna, come del resto altrove, non hanno ancora trovato piena attuazione gli articoli 5 e 130 della Costituzione. E' sulla base di questi articoli che noi agiamo presentando questo disegno di legge. L'articolo 5 — non ci sarebbe bisogno di ricordarlo, però, forse, è utile per la chiarezza del mio pensiero che io lo rilegga all'Assemblea — dice: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principii e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Come si constata, delle autonomie locali e del decentramento si fa proprio un principio fondamentale, sul quale si basa tutta la struttura dello Stato italiano nuovo, nato dalla Costituzione repubblicana.

Non solo l'articolo 5 trova attuazione con la nostra legge, ma anche l'articolo 130, laddove è detto: «Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione». Questi due articoli fondamentali trovano attuazione in Sardegna per la prima volta con questo disegno di legge; importante, dunque, questo nostro atto perchè si lega alle esigenze di tradurre in pratica attuazione le norme della Costituzione repubblicana.

Ma con questa legge non si attua soltanto la Costituzione in senso generale, si attua anche la Costituzione nei suoi elementi particolari, perchè si realizza con questa legge lo Statuto regionale sardo: trova particolare attua-

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

zione con questa legge l'articolo 46 del nostro Statuto, sul quale, in definitiva questo nostro disegno di legge si basa. E' un articolo, questo, che giustamente, come è stato fatto osservare nella nostra relazione di minoranza, andava collegato direttamente con l'articolo 3 dello stesso Statuto. E forse questo è un punto nel quale non ci troviamo d'accordo con gli estensori del disegno di legge, ma è un punto fondamentale, a mio giudizio, perchè l'articolo 3 precede in ordine logico e non solo formale l'articolo 46. Laddove alla lettera a) dell'articolo 3 si dice: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», appare chiaro che noi abbiamo, come Regione autonoma, competenza esclusiva in questi ordinamenti. Noi non ci siamo sufficientemente adeguati, mi pare, con questo disegno di legge, al senso di questo articolo, perchè la Regione Sarda, secondo questo articolo, aveva la possibilità di concepire la struttura organizzativa autonomistica dei nostri Enti locali in modo veramente proprio e rispondente alle esigenze particolari della Sardegna, alla situazione concreta dei nostri Comuni. Non abbiamo, direi così, sfruttato questo articolo 3; ma è sempre possibile farlo, a mio giudizio, in seguito: l'importante è che questi due articoli dello Statuto sardo trovino attuazione in un disegno di legge. Una legge regionale, che tenga veramente presente la realtà sarda, potrà venire in seguito a correzione ed integrazione del presente disegno di legge.

Che il provvedimento in esame sia scrupolosamente rispettoso dei principii generali che regolano la legislazione dello Stato in materia, è cosa indubbia. E che cosa si intenda per tali principii altre volte è stato detto in questo Consiglio, ed io non mi attarderò su questo argomento perchè la discussione sarebbe difficile e per il timore che l'onorevole Serra si levi... (*interruzione dell'onorevole Serra*)... a correggere le mie affermazioni eventualmente imprecise. E' certo però che, fatti salvi i principii generali in questione, una fedeltà assoluta alle singole leggi dello Stato in materia non era indispensabile: la Regione può permettersi di modificare moltissimi elementi della legge nazio-

nale, purchè rimangano salvi i principii fondamentali di essa. Ora, in questo disegno di legge, non soltanto sono stati fatti salvi i principii, ma in generale, non sempre s'intende, si è seguita la falsariga della legge nazionale. Quel che c'è di buono nella legge nazionale si doveva giustamente riportare, ma ci si doveva allontanare dalla legge nazionale in quei punti nei quali la nostra situazione, presentando particolari esigenze, richiedeva norme diverse.

I punti nei quali il provvedimento in esame si discosta dalla legge nazionale ci trovano senz'altro consenzienti. E riteniamo del tutto prive di ogni fondamento le argomentazioni della destra, specialmente quelle dell'onorevole Bagedda, secondo le quali con questo disegno di legge si provocherebbe un appesantimento della burocrazia. L'onorevole Bagedda pensa che, una volta che i Comuni e le Province si siano collegati, per i controlli, direttamente con la Regione, debba continuare a sussistere tutta la vecchia bardatura che in ordine al controllo dei Comuni esiste nelle Prefetture; sicchè — egli dice — si creerebbe un doppione, una struttura burocratica nelle Prefetture e una struttura burocratica parallela con gli stessi compiti nella Regione. E' talmente illogica la affermazione che non merita neppure di essere confutata. Non solo si avrebbe appesantimento della burocrazia, ma si avrebbero anche maggiori spese, aggiunge l'onorevole Bagedda, il quale, evidentemente, si preoccupa di far risparmiare qualche soldo allo Stato e ignora la possibilità del trasferimento di impiegati in altre amministrazioni o di un passaggio di essi nella nuova struttura regionale. Quindi, nè appesantimento della burocrazia nè maggiori costi. E non è esatto neppure che l'esclusione del Governo centrale dal controllo sugli Enti locali, a seguito della formazione elettiva degli organi di controllo, acuirebbe le passioni di parte, come soggiunge l'onorevole Bagedda. Anzi, a mio giudizio, si creerebbe l'esigenza di una sana e libera civile competizione come elemento propulsorio di progresso. E' vero il contrario e tutti lo sanno: l'esperienza storica ha dimostrato che la presenza del Governo nei controlli sui Comuni e le Province ha rappresentato

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

l'elemento preponderante della corruzione politica in tutto il Meridione d'Italia, Sardegna compresa; la Prefettura è sempre intervenuta, ha sempre pressato le nostre popolazioni per fare eleggere i candidati ligi al Governo; il Governo — si diceva nel passato — è quello che vince le elezioni, sia politiche che amministrative, e le vince con l'aiuto dei Prefetti. Abbiamo tutti questa esperienza... (*Interruzioni*). Perché i Prefetti hanno la possibilità di favorire o intimidire e favorire, naturalmente, le forze politiche ligie al Governo. Si acquiscono le passioni di parte solamente quando si operano corruzioni e si perpetrano ingiustizie; perchè tutti sanno cosa avviene per l'azione di Commissari di polizia o di Commissari prefettizi o per l'intervento diretto dello stesso Prefetto. L'odio si acquisce per colpa di questi organi che ancora intervengono nella vita politica e civile del nostro Paese, organi di corruzione, organi di trasformismo politico ed amministrativo. Le obiezioni che sono state fatte stamane non hanno fondamento nella realtà: la realtà storicamente documentata dà ragione alla nostra tesi.

Detto questo, non mi resta che ribadire le critiche che sono state mosse dal mio Gruppo al disegno di legge. Pur riconoscendo che questa è l'unica legge con un fondamento autonomistico presentata al Consiglio, legge che doveva essere presentata molto prima ed è condizione essenziale di ogni azione autonomistica, condivido le critiche che sono state mosse, innanzitutto per aver, come ho già detto, tenuto poco conto della esistenza dell'articolo 3 dello Statuto speciale, che avrebbe potuto adeguare questa legge alla effettiva realtà. La seconda critica riguarda l'articolo 9, nel quale viene soppresso, come è stato già detto, il principio della presunzione di legittimità, contenuto nella legge del 9 giugno 1947, numero 530; e gli articoli 10 e 11, relativi al controllo di merito e al controllo sostitutivo, nei quali non viene precisata la sfera in cui tali controlli possono essere esercitati.

Secondo noi, pur nella forma voluta dalla Costituzione, il controllo di merito deve riguardare soltanto due materie: il bilancio e gli im-

pegni che un'Amministrazione comunale o provinciale prende oltre il termine del proprio mandato. Se un'Amministrazione comunale assume un impegno oltre i cinque anni, è evidente che impegna l'Amministrazione successiva. In questo caso un controllo di merito è giustificato. E così in materia di bilancio, perchè il bilancio può investire problemi di ordine fondamentale e generale che possono anche riguardare, ad esempio, eventuali integrazioni regionali. Bisogna di conseguenza ammettere la necessità di un controllo di merito. Ma tutti gli altri controlli di merito, cioè quelli che investono altri settori, dovrebbero a nostro giudizio scomparire dalla legge. Condivido dunque tutte queste critiche mosse al progetto di legge, ma ritengo che esse debbano ormai essere trasferite in sede di discussione degli articoli; attraverso la discussione degli articoli sarà possibile trovare un punto di incontro delle tesi contrastanti.

Però va detto che questo disegno di legge, anche quando alcuni difetti dovessero permanere, essendo assolutamente indilazionabile che la Regione crei i primi legami coi suoi Comuni e le sue Province, perchè possa iniziare una nuova e vera attività autonomistica, dovrebbe essere approvato dal Consiglio regionale. Circa l'atteggiamento del Governo centrale non dovremmo ormai avere molti timori, perchè esiste la Corte Costituzionale, e il Governo centrale sarà, io spero, più cauto d'ora in poi nel rinviare le nostre leggi. E poichè non vedo proprio quali fondati motivi di rinvio il Governo potrebbe trovare per questo disegno di legge, credo che si possa affermare che le sue sorti si decidono definitivamente in quest'aula.

E noi tutti dobbiamo, animati da spirito autonomistico, collaborare affinchè questa legge sia quanto più è possibile rispondente ai fini per i quali vogliamo crearla. (*Consensi a sinistra*).

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

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, è motivo di soddisfazione per il Gruppo politico al quale io appar-

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

tengo il constatare che da tutti i settori del Consiglio, salvo forse taluno i cui esponenti io non ho potuto ascoltare stamane, perchè ero assente, è stata manifestata la convinzione che questo disegno di legge, pur essendo in qualche parte difettoso, debba essere approvato. E' motivo di soddisfazione perchè questa legge costituisce un grande progresso rispetto alla legislazione vigente, un progresso che va inteso come sforzo di creare almeno una forma più perfetta di amministrazione democratica diretta.

In materia di controlli, è chiaro che non si dovrebbe avere nessuna diffidenza verso i controlli di legittimità poichè questi sono una istituzione non solo utile, ma addirittura necessaria. Quindi nessuna ideologia politica potrebbe avere delle diffidenze teoriche verso i controlli di legittimità. Occorre ricordare che, sia pure più per la pressione esercitata dai principii dottrinari che per intima convinzione politica, il controllo sugli Enti soggetti, come si soleva dire, a tutela, veniva articolato anche in passato nelle due categorie dei controlli di legittimità e dei controlli di merito. Tuttavia, se non vogliamo nasconderci la realtà, nessuno può negare che l'uno e l'altro controllo sono stati finora esercitati senza sostanziale aderenza ai principii che la dottrina andava elaborando da lungo tempo. E ciò è avvenuto, a mio giudizio, perchè è rimasta alla base non della legge scritta, ma dell'attività politica degli organi che esercitano il controllo, la intima contraddizione fra la strutturazione giuridica e l'origine dinastica dei controlli. La realtà è che, nonostante l'elaborazione dottrinale, il controllo veniva esercitato dall'organo periferico dell'esecutivo oppure da un organo di diretta emanazione dell'esecutivo stesso. Se esaminiamo a fondo come sono costituite le Giunte amministrative, ad esempio, la constatazione che dobbiamo fare è che, per quanto si voglia dissertare sul carattere di esse come organi non proprio esecutivi, il modo di formazione della Giunta provinciale amministrativa, su designazione e su investitura dell'esecutivo, la fa diventare appunto una emanazione dell'esecutivo. Quindi anche quell'organo, che dovrebbe avere natura giurisdizionale,

perde tale carattere per le tare della sua nascita e della sua formazione.

Il disegno di legge, e, fino ad un certo punto — bisogna riconoscerlo — anche la legge statale numero 62, rappresentano veramente, se bene applicati, un enorme progresso rispetto alla legislazione precedente. Soprattutto il nostro disegno di legge, che prevede che il controllo sia esercitato da organi che non sono — è vero — direttamente elettivi, ma lo sono indirettamente, poichè vengono designati dal Consiglio regionale, il quale è un organo elettivo. In pratica si tratta di una elezione di secondo grado; quindi, veramente abbiamo fatto il passo che serve ad eliminare quella intima contraddizione di cui io parlavo: l'organo di controllo non è più espressione dell'esecutivo, ma è espressione del legislativo, il quale è la espressione diretta del potere originario popolare: naturale organo elettivo nel quale sono rappresentate non soltanto la maggioranza, che ha diritto di comandare, ma anche le minoranze, che hanno diritto di farsi sentire. Quindi garanzia a questo riguardo, progresso enorme che bisognava fare.

Potrà venire in discussione la opportunità o meno — questione sollevata da taluno degli oratori che mi hanno preceduto — di rendere partecipi, sempre sotto la forma della elezione da parte del Consiglio, dell'organo di controllo, Magistrati dell'ordine amministrativo diremo specializzato, oppure Magistrati ordinari. Anzi una critica, mi pare proprio dall'onorevole Asquer, è stata mossa, perchè in attesa della costituzione dei Tribunali amministrativi si è previsto che al comitato partecipi un Magistrato ordinario. Io non ho di queste preoccupazioni, e direi che, ferma la garanzia che è data dal fatto che i comitati vengono costituiti mediante elezione da parte del Consiglio, la presenza di Magistrati, i quali verrebbero anch'essi eletti, sia una garanzia anzichè motivo di preoccupazione, poichè dobbiamo tendere sempre a ridurre quanto più è possibile i controlli. E non c'è da illudersi: si possono scegliere dove si vuole dei competenti in materia, ma non c'è dubbio che abbiano una capacità tecnica molto più adeguata quelli che già fanno parte della Magi-

struttura, sia amministrativa che ordinaria; e fino a quando, purtroppo, questi Tribunali amministrativi non saranno costituiti, è un surrogato abbastanza tranquillizzante il ricorso ai Magistrati ordinari in via temporanea, tanto più ripeto, che essi vengono introdotti nei comitati attraverso la designazione del Consiglio.

Con tutto questo però non si può — e faccio un brevissimo accenno — pensare che la soluzione del problema, così come ho cercato brevemente di delineare, dei controlli, dell'Istituto dei controlli risolva automaticamente quegli altri problemi a cui accennava or ora il collega Dessanay, cioè quelli della capacità dei nostri Enti autonomi periferici di incidere sul cammino del progresso civile delle nostre popolazioni, perchè questo dipende piuttosto dal modo con cui questi Enti vorranno e potranno operare per intima spinta verso il progresso, per sufficiente preparazione e per sufficienza di mezzi, di mezzi finanziari.

Questo è un problema a parte, è un grande problema, forse uno dei problemi più grandi che tormentano oggi i cultori di scienze giuridiche costituzionali ed amministrative, e noi non possiamo illuderci di risolverlo con questa legge. Ecco perchè ho detto che ne avrei fatto solo un accenno.

Praticamente la discussione va limitata alla indicazione dei vari tipi di controlli, della loro estensione e degli organi che dovranno esercitarli. Io ho detto che circa il controllo di legittimità non può sorgere dubbio che esso sia necessario, non fosse altro perchè rappresenta una garanzia di ordine generale che è integrativa rispetto alle garanzie individuali; in altri termini il controllo di legittimità, nella forma in cui noi lo prevediamo, — del resto anche la legislazione esistente così lo prevede — è una guarentigia, come si suol dire, di carattere generale dell'amministrazione pubblica, che si aggiunge, anzi che si premette, alle guarentigie particolari, cioè a quelle che riguardano il privato cittadino. Ora, hanno indubbiamente una grande utilità questi controlli di carattere generale, perchè non solo tutelano l'Ente in sè, ma perchè, se sono condotti con saggezza, eliminano il pericolo di una

grande quantità di controversie di carattere individuale. E, d'altra parte, quale altra garanzia, chè una ce ne deve pur essere, potremmo noi sostituire a tali controlli? Si potrebbe pensare ad una sorta di azione popolare, affidata al singolo cittadino. Ma quanti cittadini sarebbero in grado di esercitare questa azione, e soprattutto di esercitarla tempestivamente, e quanti avrebbero i mezzi finanziari per esercitarla? Quindi, in definitiva, un controllo fatto nell'interesse della generalità non è un istituto da rigettare: è un istituto da perfezionare, ma da caldeggiare, affinchè non scompaia dalla legislazione vigente. Oltretutto, se si volesse essere veramente razionali, a voler sopprimere il controllo di legittimità, bisognerebbe ridurre tutte le conseguenze dell'attività degli amministratori a conseguenze di carattere politico. Noi sappiamo che il meccanismo politico capace di rimediare agli errori non è rapido, non ha facilità di entrare in attuazione per eliminare l'errore e per rimediarvi. Per questo non vi sono alternative.

E' stato detto che il disegno di legge peggiora in un certo senso la legislazione vigente, cioè la legislazione introdotta dalla legge 9 giugno 1947, numero 530: questo è vero se badiamo solo alla forma, in quanto l'articolo 3 di quella legge dice: «Le deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali non soggette a speciale approvazione — incominciamo a fare la constatazione che il regime introdotto dall'articolo 3 della legge del 1947 è limitato alle deliberazioni diremmo di minore importanza, quelle che non vanno oggi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa — divengono esecutive dopo la pubblicazione per quindici giorni all'albo pretorio e l'invio al Prefetto, che dovrà essere effettuato entro otto giorni dalla data delle deliberazioni stesse. Nel caso di urgenza, le deliberazioni possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso di metà più uno dei componenti i Consigli o le Giunte. Entro venti giorni dal ricevimento, il Prefetto deve pronunciare l'annullamento delle deliberazioni che ritenga illegittime. Nel caso di mancato invio delle deliberazioni al Prefetto nel termine stabilito nel pri-

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

mo comma del presente articolo, le medesime si intendono decadute». Dicevo che la osservazione è giusta se ci fermiamo soltanto alla forma. Per conto mio, a costo di farmi dire che faccio un passo indietro, io preferisco la forma adottata su questo punto dal nostro disegno di legge e dalla legge nazionale 10 febbraio 1953, numero 62, perchè in pratica, col sistema del sopra riportato articolo 3 si corre questo rischio: nonostante la presunzione di legittimità, in realtà, quelle deliberazioni possono essere ugualmente annullate, può avvenire cioè che una deliberazione vada in esecuzione e tuttavia venga, per ragione di illegittimità, annullata, il che crea dei seri imbarazzi.

DESSANAY (P.C.I.). Ma è fissato un termine.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Sì, ma entro quel termine può intervenire un annullamento della deliberazione. Il sistema seguito dalla legge numero 62 e dal nostro progetto, nella sostanza, non cambia niente, perchè, è vero che, anzichè una presunzione di legittimità, vi è una moratoria durante la quale la esecutività della deliberazione resta sospesa, ma l'esecutività per visto tacito resta pur sempre salva. Basta leggere il capoverso ultimo del nostro articolo 9, per cui, se il potere di annullamento per illegittimità della deliberazione non viene esercitato nei 15 giorni, la deliberazione diviene esecutiva per tacito riconoscimento di legittimità. Quindi non è che ad un sistema che presume la legittimità, se non vi è annullamento per illegittimità, si sia sostituito un altro sistema nel quale quella presunzione non esista e sempre sia ritenuta necessaria l'approvazione; si è invece stabilito un termine (nella sostanza la cosa non muta) entro il quale chi ha il potere di annullamento può esercitarlo, e se non lo esercita la deliberazione diventa esecutiva.

In ogni modo, a mio giudizio, data la scarsa differenza delle conseguenze che derivano dall'una o dall'altra formulazione non mi pare che sia questo articolo materia che possa originare serie divergenze. La sostanza è questa: che an-

zichè pretendere, come la legge del 1934 pretendeva, che ogni deliberazione ricevesse esplicito visto di approvazione, il che consentiva al potere esecutivo di fare tutto quello che è stato fatto (è inutile che lo specifichiamo), invece si può avere senz'altro la esecutività delle deliberazioni senza bisogno di un visto di approvazione. E la differenza è veramente sostanziale perchè, altro è fermare l'attività di un organo amministrativo, ritardando un'approvazione, semplicemente con l'assumere una posizione passiva, altro è imporre a chi esercita il potere di annullamento l'obbligo, se voglia annullare, di prendere l'iniziativa e di motivare il provvedimento di annullamento entro un termine breve. Questa è veramente la sostanza della innovazione ed è quel che veramente conta.

Per il controllo di merito, bisogna riconoscere che qui ci muoviamo nel campo che più è aperto agli errori di valutazione ed anche ai soprusi di natura politica o personale. Uso deliberatamente la frase «di natura personale» perchè agli altri inconvenienti, che sono stati lamentati da oratori che mi hanno preceduto, se ne aggiungono indubbiamente o se ne sono aggiunti altri, che dipendono non dall'esercizio di una determinata attività politica, ma proprio dall'esercizio di una determinata attività personale. Non è un mistero per nessuno che, purtroppo, in molte Amministrazioni comunali, chi perde quando si prende una determinata deliberazione corre subito ai rimedi, a cercare gli amici, per cercare di sabotare la decisione della maggioranza; e spesso questo avviene senza ragioni politiche, avviene soltanto per ragioni di carattere personale, talvolta anche soltanto perchè vi è taluno nei nostri paesi che ha ancora una mentalità così legata a tempi sorpassati da non poter sopportare l'umiliazione dell'esser rimasto in minoranza: avviene anche questo. Detto questo, però, possiamo noi oggi cancellare del tutto dalle nostre istituzioni il controllo di merito? Io sarei dispostissimo a farlo, perchè per conto mio il controllo di merito proprio si identifica col controllo politico, e la responsabilità di merito si identifica con la responsabilità politica. E se l'errore di merito,

che, ripeto, è errore politico, trovasse, nella reazione politica che sempre provoca, un rimedio immediato, e non invece notevolmente lontano nel tempo, così come è in realtà, io sarei veramente favorevole all'abolizione integrale del controllo di merito. C'è però un elemento del quale non possiamo non tener conto: la scarsa educazione politico-amministrativa delle nostre popolazioni.

Quando in occasione delle lotte politiche e amministrative, tra le diverse parti, ci si sente dire da taluno: «ah, non me ne occupo più», come conseguenza della sconfitta amministrativa che ha subito in una determinata azione che svolgeva, bisogna concludere che manca la volontà di partecipazione attiva, anche nella sconfitta, alla vita collettiva, e che quindi manca proprio la capacità generale di reagire e di mettere in atto altri rimedi, quali sarebbero i rimedi politici. La soppressione totale di un controllo di merito, in definitiva, almeno per un lungo periodo di tempo ancora, fino a quando non sarà migliorata la educazione delle nostre popolazioni, non può essere accettata. In linea di diritto positivo, non è dubbio che la soluzione più saggia sia proprio quella che ha adottato la nostra Costituzione della Repubblica, nell'articolo 130, che muove indubbiamente da concetti press'a poco analoghi a quelli che io ho espresso, e che, proprio per aderire nella misura in cui è possibile nell'attuale condizione politica del Paese a quei principii, ha disposto che il controllo di merito sia limitato semplicemente ad una richiesta di riesame. Praticamente si traduce quindi in una collaborazione, che è quella di cui hanno veramente bisogno i nostri Comuni, e che quindi io ritengo necessario mantenere.

Devo riconoscere tuttavia che, a me prima che a tutti gli altri, nell'esame che del progetto si è fatto, in Commissione, è sfuggito qualche cosa che io stesso non mi sento di approvare, anzi mi riservo di presentare a questo riguardo un emendamento. L'articolo 130 della Costituzione non pone condizioni particolari per la riapprovazione, non impone maggioranze qualificate; l'articolo 130 parla soltanto di un

rinvio per il riesame e di una riapprovazione, non altro.

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. In Commissione questo è stato fatto presente.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Evidentemente io ero assente perchè questo punto proprio mi era sfuggito; comunque posso vantare l'apprezzabile virtù di riconoscere i miei errori, se questo errore ho commesso in Commissione. L'articolo 130 dice che «in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione». Ora, la mancanza della indicazione, nell'articolo 130, di una maggioranza qualificata per la riapprovazione, secondo me non può essere sostituita con un principio diverso, anche perchè questa non è la procedura normale degli organi collegiali, nei quali le maggioranze si computano generalmente sul numero dei presenti. Quando la legge vuol derogare a questa regola di ordine generale deve stabilirlo espressamente. Il nostro Statuto speciale, ad esempio, stabilisce soltanto un minimo di presenze dei componenti del Consiglio per la validità delle deliberazioni in genere, ed una volta che quel minimo di presenze sia assicurato, le deliberazioni sono valide con la maggioranza dei presenti. Il disegno di legge in esame stabilisce invece, all'ultimo comma dell'articolo 11, che, in sede di riesame, la deliberazione deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti. Ripeto, io mi riservo di presentare addirittura un emendamento, perchè sono convinto che effettivamente in questo punto il progetto vada per lo meno oltre, se non addirittura violi il testo dell'articolo 130 della Costituzione, il quale è implicitamente richiamato nell'articolo 46 del nostro Statuto.

Per il controllo contabile, terza forma dei principali tipi di controllo — non mi occuperò certo di tutti, perchè voglio concludere — sono state mosse delle obiezioni da qualche oratore che mi ha preceduto. Si teme che attraverso il controllo contabile si esercitino illecite pressio-

ni. Io devo rispondere che per il fatto che una legge apra, nella sua applicazione, la via ad una errata interpretazione, od anche ai soprusi, non è un motivo per non volere più la legge, o per non volere più l'istituto. Che si possa fare a meno del controllo contabile francamente io credo che nessuno possa affermarlo; credo che il controllo contabile sia perfettamente legittimo, perchè non si tratta di aggiungere un altro controllo al controllo di legittimità già eseguito, così come taluno qui ha affermato, si tratta di un controllo che ha limiti ben definiti e conseguenze ben limitate. In definitiva, si tratta di accertare che i titoli di spesa corrispondano agli atti deliberativi che la spesa autorizzano e agli impegni che sono stati assunti. Allora, anche a questo riguardo, io devo mettere in guardia coloro che diffidano del controllo contabile. Il controllo contabile può essere naturalmente usato come un'arma di vessazione da chi non rispetti la legge, ma se è usato con responsabilità costituisce una garanzia per tutti.

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. Pirastu parlava di una revisione del controllo, cioè si voleva che fosse effettivamente un controllo *a posteriori*.

PIRASTU (P.C.I.). Appunto, io non ho parlato di abolizione. Ho detto che il controllo contabile deve essere esercitato nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi attualmente vigenti.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Prendo atto della precisazione ma osservo che chi esercita il controllo al di fuori dei modi e dei limiti stabiliti dalla legge, si pone appunto contro la legge. E' chiaro che gli costerà un po' di fatica, ma chi è interessato ha i mezzi di difesa, perchè anche in sede di controllo contabile ha diritto di difendersi e di resistere a tentativi di soprusi di questo genere. Oggi, chi, in definitiva, esercita il controllo contabile sugli atti dei Comuni è il Consiglio di Prefettura; e davanti al Consiglio di Prefettura, colui che dalle declaratorie di tale organo si sente leso ha diritto di difesa, può anche ricorrere alla Corte dei Conti. Quindi vi è una difesa...

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. Intanto però si sostiene che, se anche esiste una lite pendente, non viene meno la applicabilità di certe deliberazioni...

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Noi non possiamo costruire la legge sulla presunzione del sopruso nella sua applicazione. La legge che bisognerebbe modificare non è quella sul controllo contabile, è la legge sui diritti politici, ai quali bisognerebbe estendere il giusto principio che è stato introdotto nella nostra legislazione penale: finchè non è stata emessa sentenza penale di condanna, l'imputato si presume innocente.

ZUCCA (P.S.I.). Intanto le differenze che si riscontrano tra bilancio preventivo e consuntivo vengono addebitate all'amministrazione, perchè ha preventivato una entrata che poi non è stata interamente realizzata.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Viene addebitato in base ad una declaratoria del Consiglio di Prefettura, ripeto, e in seguito a giudizio. E bisognerà vedere: o l'addebito è fondato ed allora nessuno ha diritto di protestare, o così non è, e allora la parte lesa ha i mezzi di difesa. Francamente, quindi, non mi sentirei proprio di sostenere che bisogna sopprimere questo istituto. E' superfluo osservare che, comunque, al privato cittadino resta sempre aperta la via del ricorso alla Magistratura ordinaria, se egli ritiene che sia stato leso un suo diritto soggettivo.

Mi resta ora da fare soltanto alcuni brevi accenni al controllo sugli organi e alla strutturazione orizzontale, diciamo così, degli organi di controllo. Non ho da dilungarmi sul primo di questi due argomenti, perchè dichiaro di aderire in pieno alla motivazione che nella relazione della Giunta è contenuta riguardo alla estensione del controllo agli organi e non soltanto agli atti. Non mi sento di aggiungere altri argomenti, e anzi, se può servire a qualche cosa, dico che è motivo di soddisfazione, per chi la pensa, come me, in quel modo, anche quanto ha detto qui l'onorevole Asquer, salvo errore,

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

riportando il parere di illustri giuristi in materia, parere che dimostra, una volta di più, l'esattezza delle opinioni che sono riportate nella relazione della Giunta. La realtà infatti è proprio che la Costituzione non parla di controllo sulle persone, e non ne parla perchè la Costituzione non è fatta da quei tardigradi che sono appesantiti da una prassi quasi secolare e che hanno creato praticamente queste distinzioni: la Costituzione è fatta da gente che voleva uscire dal vecchiume e che, mettendosi su una via, sia pur non perfettamente lastricata, di democrazia nuova, ha ritenuto inconcepibile il controllo sulle persone. Il controllo sulle persone è il controllo su una attività pratica che ha le sue sanzioni nell'approvazione o nella disapprovazione del corpo elettorale, il quale, quando non è contento dei suoi amministratori, li cambia. Semmai, c'è solo da lamentare, ed è quel che dicevo or ora, che è ancora imperfetto, nella organizzazione di questa nuova vita democratica, il sincronismo delle singole attività. Ma il giorno che veramente si riuscirà ad intervenire rapidamente rinnovando quei Consigli comunali che non funzionano o non rispondono più alla volontà degli elettori, allora sarà attuale parlare di controllo sulle persone, che nessuno contesta nè respinge.

Per quanto riguarda il Sindaco di un Comune come Ufficiale di Governo è ammissibile il controllo da parte di chi ha la responsabilità amministrativa e politica dell'esecutivo. Ma tutto finisce qui, ed il resto non serve a niente. Si tratta certamente di una tesi che non dobbiamo illuderci di veder facilmente accolta; è probabile che dovremo difenderla davanti alla Corte Costituzionale. Ma questo non significa che noi, convinti della necessità di una impostazione che è non soltanto giuridica, ripeto, ma anche politica, dobbiamo rinunciare a seguirla. E se ad un giudizio costituzionale si arriverà, qualunque sia la decisione della Corte, verrà aperta una questione che, non si illudano gli amatori della distinzione tra controllo sugli organi e controllo sulle persone, non potrà chiudersi così, con un semplice richiamo, fosse pure giuridicamente fondato sulla legislazione esistente, perchè è in questione una di

quelle contraddizioni che sconfinano nella irrazionalità e che l'evoluzione non potrà assolutamente mantenere. In ogni caso noi avremo il merito di aver posto la questione. Ecco dunque perchè io aderisco, in pieno come vi dicevo, alla motivazione che a questo riguardo è contenuta nella relazione.

Sezioni dell'organo di controllo. Nel disegno di legge è prevista solo la possibilità della creazione di queste sezioni. Ebbene, io confesso la mia preferenza per la creazione immediata. Naturalmente non devono essere sezioni pletoriche e bisognerà che il Consiglio, nell'eleggerne i componenti, scelga anche persone che siano in grado di prestare un'attività continuativa. Ma preferirei che fin dal principio si costituissero le sezioni e se ne costituissero tante quante sono consigliate dal livello della vita economica, amministrativa e anche culturale della nostra terra, e dalla possibilità di far capo ai centri che sono già individuabili, perchè vi è uniformità di strutture economiche, geografiche ed etniche.

Io farei corrispondere le sezioni non soltanto ai centri principali, ma anche ai centri di tutti quei complessi geograficamente ed economicamente ben definiti che in Sardegna esistono. Potremmo enumerarli: Lanusei, Iglesias, Oristano, Isili, Tempio, Ozieri, ed eventualmente anche qualche altro. Su questo punto bisognerebbe, in sede di esame degli articoli, (non vi possono essere qui ragioni di principio che ostino) esaminare attentamente, e stabilire, nel modo più razionale, questo disimpegno in forma decentrata dell'attività delle Commissioni di controllo.

Ciò detto, e riservandomi naturalmente di presentare qualche emendamento in sede di discussione degli articoli, a me non resta altro che augurare, per il valore che ha un provvedimento di questo genere, che il Consiglio arrivi alla sua approvazione all'unanimità. E' da raccomandare piuttosto che, ad evitare errori di formulazione che potrebbero avere conseguenze pratiche di rilevante importanza, si proceda con calma all'esame ed all'approvazione degli articoli: non si perde niente, in una materia come questa di vitalissima importanza, se si fi-

II LEGISLATURA

CCLXI SEDUTA

25 GENNAIO 1956

nisce qualche giorno più tardi, ma si perde molto se, per la votazione affrettata, per esempio, di un qualche emendamento, si approvano disposizioni che poi, in pratica, possono dar luogo a grossi inconvenienti. (*Consensi*).

PRESIDENTE. Prima dei relatori, sono iscritti a parlare su questo disegno di legge gli onorevoli Zucca, Pinna e, se non erro, Serra. La discussione...

SERRA (D.C.). Se fa da relatore Melis al posto di Crespellani, io rinuncio ad intervenire.

MELIS (P.S.d'A.). Io devo parlare come proponente, onorevole Serra.

PRESIDENTE. Tutto ciò verrà deciso nella prossima seduta, nella quale continuerà la discussione del disegno di legge.

Il Consiglio riprenderà i suoi lavori domani mattina alle ore 10.

La seduta è tolta alle ore 19 e 15.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari
Anno 1956