

CCLXII SEDUTA**GIOVEDÌ 26 GENNAIO 1956****Presidenza del Presidente CORRIAS****INDICE**

Congedi	Pag. 5057
Disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni». (77) (Continuazione della discussione):	
ZUCCA	5057-5068-5071
PIRASTU	5060
SERRA	5060-5061-5066
PRESIDENTE	5061-5072-5076
GIUA ANGELO	5062
MURETTI	5062-5065
PINNA	5066
CAPUT	5071-5072
DESSANAY	5072-5075-5076-5078
COSSU, relatore di minoranza	5073-5075-5076
Giuramento del consigliere Renzo Floris:	
PRESIDENTE	5057
FLORIS	5057

La seduta è aperta alle ore 10 e 50.

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

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che l'onorevole Masia ha chiesto congedo. Se non vengono fatte osservazioni, questo congedo si intende concesso.

Giuramento del consigliere Renzo Floris.

PRESIDENTE. Poichè è in aula l'onorevole Floris Renzo, proclamato ieri consigliere regio-

nale, lo prego di avvicinarsi al banco della Presidenza per prestare il giuramento di rito. Leggo la formula del giuramento; l'onorevole Floris risponderà con la parola: «giuro».

«Giuro di essere fedele alla Repubblica e di esercitare il mio ufficio al solo scopo del bene inseparabile dello Stato e della Regione».

FLORIS (D.C.). Giuro.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni».

E' iscritto a parlare l'onorevole Zucca. Ne ha facoltà.

ZUCCA (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sia consentito, nell'iniziare questo mio breve intervento sul disegno di legge in esame, svolgere alcune osservazioni di carattere generale, a mio parere utili e necessarie.

Altri colleghi hanno già osservato giustamente che il disegno di legge numero 77 è il primo veramente importante che tenda ad attuare una norma dello Statuto speciale, ed hanno inoltre osservato che un disegno di legge di tanta importanza giunge all'esame del Consiglio a distanza di ben sei anni dall'inizio dell'attività della Regione. Io ritengo che questo ritardo dimostri la debolezza e l'impotenza della classe

dirigente sarda; non si può dare altra spiegazione al fatto che sia stato necessario attendere sei anni per poter discutere un disegno di legge fondamentale per la realizzazione dell'autonomia. Sono infatti da escludere le argomentazioni in altre circostanze addotte dalle diverse Giunte per tentare di spiegare altri gravi ritardi o carenze nell'attività legislativa. Quando abbiamo lamentato, per esempio, la mancata presentazione al Consiglio di un disegno di legge di riforma agraria regionale, ci siamo sentiti rispondere che il disegno di legge non era stato presentato perchè la Regione non dispone dei miliardi necessari per attuare la riforma agraria. Ad una tale obiezione noi abbiamo sempre replicato che anche per l'attuazione della riforma agraria i mezzi finanziari sono previsti dallo Statuto speciale e precisamente dagli articoli 8 e 13. Comunque, la spiegazione che si è preteso di dare da parte della Giunta per la mancata presentazione di un disegno di legge di riforma agraria regionale, non potrebbe neppure essere tentata per il ritardo con cui viene in discussione il disegno di legge sul controllo delle Province e dei Comuni, perchè per attuare l'articolo 46 dello Statuto speciale, per il passaggio dei controlli dallo Stato alla Regione, non occorrono miliardi.

Sei anni di attesa della discussione di un disegno di legge di tanta importanza rivelano, ancora una volta, la mancanza di consapevolezza e di coraggio della classe dirigente sarda e la sua acquiescenza, il suo conformismo verso i poteri dello Stato e verso i gruppi dominanti dello Stato italiano. Occorre, per attuare lo Statuto, che la classe dirigente sarda abbia, innanzitutto, l'orgoglio di sentirsi classe dirigente. La Democrazia Cristiana, che ha espresso in questi anni il nucleo centrale della classe dirigente sarda, non ha avuto finora questo orgoglio. Dobbiamo anzi chiederci se la Democrazia Cristiana in Sardegna sia riuscita fino a questo momento ad esprimere una qualunque classe dirigente degna di questo nome, una classe dirigente cioè che non sia soltanto o soprattutto servizievole esecutrice della volontà del Governo romano.

A me sembravano necessarie queste preme-

se, non per amore di sterili polemiche, ma perchè il problema dell'articolo 46 dello Statuto non è risolto nè con la presentazione e neppure con la probabile approvazione del disegno di legge in esame. Pare a me che la Democrazia Cristiana subisca la discussione di questo disegno di legge senza convinzione e che senza convinzione sia disposta anche ad approvarlo. Ma l'iter di questa legge non si esaurisce con l'approvazione da parte del Consiglio. Dobbiamo, pertanto, chiederci: che farà il Governo presieduto dall'onorevole Segni? Quale azione politica svolgerà la maggioranza, e per essa la sua Giunta, per ottenere che questa legge non venga rinviata dal Governo centrale? E' questa Giunta pronta ad assumersi, ad accettare, non solo formalmente, l'eredità della Giunta Corrias in questo campo, o è piuttosto disposta ad ascoltare le argomentazioni della destra antiautonoma palesemente o tacitamente avversa a questo disegno di legge? In questi quesiti, a mio avviso, si sostanzia il problema politico di fondo posto dal disegno di legge, non già nella interpretazione giuridica estensiva o restrittiva della norma dell'articolo 46 dello Statuto speciale. Tanto è vero che nella discussione sono già affiorate le due posizioni fondamentali, che non sono di natura giuridica, ma di natura politica, anche se talvolta sono state celate da argomentazioni di natura giuridica o da preoccupazioni che si vogliono dettate dal buon senso. Queste due posizioni fondamentali saranno, meglio che da certi interventi, rivelate dal risultato della votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge. Le due posizioni fondamentali alle quali mi riferisco sono quella di chi crede nell'autonomia e nella democrazia, e quella di chi avversa autonomia e democrazia nella misura e nei modi in cui oggi è possibile avversare l'una e l'altra.

Non a caso il collega Bagedda si è scagliato contro gli organismi elettivi o a maggioranza elettivi che dovrebbero effettuare il controllo sui Comuni e sulle Province; non a caso, anche se con maggiore cautela dell'onorevole Bagedda, l'onorevole Muretti ha parlato di scarsa maturità degli amministratori comunali ed ha chiesto un controllo possibilmente più rigoro-

so di quello in vigore. Il collega Angelo Giua si è sforzato di dimostrare la incoerenza dell'onorevole Bagedda. E' stato un vano tentativo, il suo, onorevole Giua, perchè l'onorevole Bagedda è perfettamente coerente. La coerenza dell'onorevole Bagedda è quella della destra antiautonoma, anche in riferimento a questo disegno di legge. Gli antiautonoma sono per la nomina dall'alto; ce l'ha detto l'onorevole Bagedda in termini molto chiari: «Non sono favorevole alle cariche elettive; sono per i funzionari tecnici; sono contrario, in definitiva, alla democratizzazione del controllo sui Comuni e sulle Province». L'onorevole Bagedda sarebbe stato incoerente se avesse sostenuto una posizione diversa da quella che ha sostenuto in riferimento al disegno di legge in esame. Vero è che questa posizione coerente è stata espressa in termini piuttosto cauti — quali si convenivano a fiancheggiatori occulti, ma non troppo, dell'attuale maggioranza —; tuttavia, dobbiamo ammettere che anche nei confronti del disegno di legge in esame la destra antidemocratica e antiautonoma ha assunto una posizione coerente.

E' stato già osservato, del resto, che l'autonomia, cioè il sistema democratico di autogoverno, non può e non deve esaurirsi nel Consiglio regionale o nella Giunta regionale, ma deve — partendo dal basso — fondarsi sulla coscienza popolare, sulla consapevolezza dei cittadini di essere partecipi, attori, soggetti e non spettatori o oggetti dell'attività politica. Ecco perchè, dicevo prima e ripeto adesso, i voti contrari al disegno di legge saranno ben più numerosi dei quattro voti missini. E' facile profezia, questa, perchè nel segreto dell'urna tutta la destra antiautonoma, fuori e dentro la Democrazia Cristiana, voterà compatta contro questo disegno di legge nonostante i limiti del medesimo, ormai universalmente riconosciuti.

E' stato già osservato che molti sono i limiti di questo disegno di legge. Esso, infatti, non attua in pieno nè la lettera, nè lo spirito dello Statuto regionale per la parte che riguarda gli enti locali. L'articolo 46 regola uno solo dei problemi dell'ordinamento democratico della vita amministrativa della Regione. Questo disegno

di legge non riguarda, per esempio, gli articoli 43 e 44 dello Statuto, quantunque il primo di questi articoli disponga che «con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum», e quantunque il secondo affermi che «la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative, delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici». Questo disegno di legge, dunque, non affronta il problema generale del riordinamento democratico dell'attività amministrativa, ma solo un particolare aspetto, sia pure il più importante, di questo problema. Dobbiamo ancora una volta osservare che vengono affrontati disorganicamente e separatamente problemi strettamente connessi fra di loro. Dobbiamo anzi aggiungere che si cerca di attuare solo in parte la disposizione statutaria dell'articolo 46.

Si è fatto, è vero, un passo in avanti: dalla interpretazione letterale e restrittiva dell'articolo 46 — secondo la quale la Regione potrebbe esercitare il controllo solo «sugli atti degli enti locali» — si passa giustamente ad affermare la competenza della Regione ad esercitare il controllo sui Comuni e sulle Province, cioè sugli organi, in osservanza del disposto costituzionale e dello stesso disposto statutario. Ma è un passo in avanti solo parziale, perchè occorre riconoscere che fino a quando non saranno state eliminate le pastoie e gli inciampi dei controlli sempre rigorosi e molto spesso arbitrari e illegittimi, si potrà parlare di autonomia degli Enti locali solo dal punto di vista formale, ma non dal punto di vista della sostanza, perchè da un punto di vista sostanziale autonomia degli Enti locali significa fiducia nella capacità organizzativa ed esecutiva della rappresentanza popolare espressa dal suffragio universale.

L'attuazione dell'articolo 46 dello Statuto, vale a dire il passaggio del controllo sugli Enti locali dallo Stato alla Regione, non è il fine, ma il mezzo messo a disposizione della Regione, dell'Istituto autonomistico, per attuare i fini della democratizzazione, dello snellimento, del

decentramento del controllo sugli enti locali. Pertanto, così come sarebbe sbagliato sottovalutare l'importanza del passaggio, sia pure formale, del controllo degli enti locali dallo Stato alla Regione, sarebbe altrettanto sbagliato sottovalutare la sfiducia che nelle popolazioni sarde si determinerebbe nei confronti dell'autonomia se dovessero constatare che il controllo esercitato dalla Regione non è sostanzialmente diverso da quello esercitato dalle Prefetture. Infatti, di che si lamentano le nostre amministrazioni comunali, le nostre amministrazioni provinciali? Si lamentano della scarsa autonomia nel determinare ciascuna la propria politica amministrativa; si lamentano delle inframmettenze dell'organo di controllo, a esempio nella politica tributaria.

Voi sapete, onorevoli colleghi, quali interferenze, quali arbitrii, quali soprusi possono attualmente perpetrarsi a danno delle amministrazioni comunali in ordine al ruolo della tassa famiglia. Non è raro il caso in cui l'organo di controllo annulli il ruolo dell'imposta di famiglia. E' un provvedimento gravissimo, questo, perchè incide nel merito dell'attività della pubblica amministrazione eletta dal popolo. Noi sappiamo perchè si verificano questi casi di annullamento del ruolo dell'imposta di famiglia, che è uno dei cardini della politica tributaria di un'amministrazione comunale. Sappiamo che ad ottenere questo annullamento sono i quattro o cinque notabili che in ogni Comune della nostra Isola fanno il buono e il cattivo tempo. Un provvedimento così grave non trova giustificazioni di sorta, perchè ciascun individuo che sia stato tassato o ritenga di essere stato tassato ingiustamente ha diritto a ricorrere in primo, in secondo e in terzo grado, e perchè, in ultima istanza, a giudicare della politica tributaria di un'amministrazione comunale non deve essere la Prefettura, non deve essere l'organo di controllo, ma gli elettori. Sono gli elettori che devono dire se approvano quel determinato indirizzo tributario o se lo respingono. Abbiamo, invece, visto molto spesso annullati i ruoli della tassa famiglia di amministrazioni comunali democratiche, ma talvolta anche di amministrazioni non democratiche che aveva-

no avuto il coraggio di impostare una determinata politica tributaria. L'ordinamento giuridico italiano consente alle amministrazioni comunali di seguire un determinato indirizzo tributario anzichè un altro. Tuttavia, in base alla legge vigente sui controlli, si annullano i ruoli dell'imposta di famiglia.

Lasciando sostanzialmente invariato il sistema vigente dei controlli, possiamo noi, onorevoli colleghi, ritenerci garantiti dal pericolo che le discriminazioni vessatorie di carattere politico e talvolta — come è stato rilevato — di carattere addirittura personale che sono state esercitate finora dagli attuali organi di controllo non si ripeteranno ad opera dei nuovi organi di controllo della Regione? Per quanto riguarda i soprusi attuali, noi siamo in grado di esibire una ricca documentazione — e si tratta di documenti firmati — dalla quale risulta — tra l'altro — che un Viceprefetto della Provincia di Cagliari si recava nei Comuni per invitare con ricatti, con minacce e con promesse i consiglieri democratici a sottoscrivere una lettera di dimissioni. Non sempre lo scopo veniva raggiunto: il colpo è riuscito a Villacidro, a Villasalto, ma non a Villanovafranca, per esempio. In ogni modo, ripeto, i consiglieri venivano invitati uno per uno a presentare le proprie dimissioni fino a raggiungere il *quantum* necessario per poter sciogliere il Consiglio comunale...

PIRASTU (P.C.I.). Si possono citare gli esempi di Solarussa, di Donori...

ZUCCA (P.S.I.). Potremmo citare molti esempi, onorevoli colleghi. Qualunque sia il colore politico delle amministrazioni comunali, l'organo di controllo che applica questi sistemi...

SERRA (D.C.). Sia più preciso: di quale organo di controllo si tratta?

ZUCCA (P.S.I.). Io non voglio minimamente polemizzare col collega Serra, ma è certo che, per esempio, per quanto riguarda il controllo contabile dobbiamo denunciare vessazioni...

II LEGISLATURA

CCLXII SEDUTA

26 GENNAIO 1956

SERRA (D.C.). Ma si tratta davvero di vessazioni?

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Serra, io ho dei documenti ufficiali.

SERRA (D.C.). Documenti ufficiali di che genere?

ZUCCA (P.S.I.). Ho copia di documenti ufficiali, relativi, per esempio, all'Amministrazione di Iglesias, che non è poi l'ultimo Comune della provincia di Cagliari. All'Amministrazione comunale di Iglesias vengono attribuite gravi responsabilità per avere inserito nel bilancio entrate puramente fittizie al fine di raggiungere — sia pure solo apparentemente — il pareggio. In particolare, si è rimproverato al Comune la mancata applicazione della tassa per la nettezza urbana prevista in lire 5 milioni per l'anno 1954 e in lire 3 milioni per l'anno 1953, per un ammontare complessivo di 8 milioni, che sono stati addebitati all'Amministrazione. Il Sindaco risponde, giustamente, che la mancata applicazione della tassa è dovuta unicamente al fatto che, avendo l'Amministrazione constatato che gli esercizi finanziari del 1953 e del 1954 si sarebbero chiusi — come di fatto si sono chiusi — con un avanzo di bilancio molto superiore agli 8 milioni, si è ritenuto di non dover gravare sulla popolazione di un onere...

SERRA (D.C.). Ma la legge lo impone.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Serra, lei dà ragione a me: infatti, io non parlo di applicazione arbitraria della legge, ma sostengo che è la legge stessa talmente arretrata e vessatoria da consentire questi assurdi.

La vecchia Amministrazione democristiana di Quartu Sant'Elena aveva segnato nel bilancio di previsione una entrata di 42 milioni per i ruoli dell'imposta di famiglia. Poiché l'entrata effettiva è stata di 14 milioni, si vuole addebitare all'Amministrazione la differenza fra 14 e 42 milioni. Voi, onorevoli colleghi, potreste osservare che nessun tribunale, nessun magi-

strato addebiterà agli amministratori comunali una tale somma, perchè, se dovessero applicarsi criteri di questo genere anche all'Amministrazione regionale, non saprei proprio come farebbe l'onorevole Crespellani a pagare i due miliardi di differenza fra gli otto previsti e i sei effettivamente realizzati nel primo esercizio finanziario della Regione...

SERRA (D.C.). Il paragone non è pertinente.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Serra, lei mi dà ancora ragione. Lei, infatti, sottolinea il fatto che la Regione non è sottoposta agli assurdi, ridicoli e medioevali controlli ai quali sono soggetti i Comuni e le Province. Il bilancio preventivo non deve essere considerato alla stregua del bilancio consuntivo: se tutte le entrate previste nel preventivo dovessero necessariamente realizzarsi, il consuntivo non avrebbe senso per la parte riguardante le entrate. Nei limiti delle possibilità umane si cerca sempre di segnare nel bilancio di previsione entrate effettivamente realizzabili, ma non si possono addebitare agli amministratori le somme che non si sono potute incassare perchè le previsioni erano sbagliate...

SERRA (D.C.). Perchè gli amministratori non hanno voluto incassare...

ZUCCA (P.S.I.). Non è esatto, onorevole Serra: non hanno potuto incassare.

PRESIDENTE. Si consenta all'onorevole Zucca di esporre il suo pensiero.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevoli colleghi, nel condannare queste discriminazioni dovremmo essere tutti d'accordo, tutti, anche i colleghi della maggioranza, i quali dovrebbero pensare che, se questi sistemi vengono mantenuti, domani potrebbero essere loro a subirli. Ciò che vi è di più assurdo nella situazione attuale non è l'arbitrio in sè e per sè — perchè contro l'arbitrio sarebbe sempre possibile ricorrere alla legge —, ma è il fatto che le leggi vigenti siano tali da consentire agli organi di controllo sui Comuni e sulle Province di agire nel modo che

ho detto. Da parte nostra, pertanto, è opportuno un riesame della legislazione vigente in materia di controlli sui Comuni e sulle Province.

E' possibile addebitare ad una qualunque amministrazione comunale, di qualunque colore, ciò che non riesce ad incassare perchè tra il dire e il fare c'è di mezzo... il contribuente, i ricorsi, gli accertamenti che variano, eccetera, eccetera.

Onorevole Serra, il problema non è quello di eliminare il controllo contabile, ma quello di fare in modo che questo controllo sia uguale per tutte le amministrazioni pubbliche. Anche l'Amministrazione regionale è soggetta ad un controllo contabile che viene esercitato dalla Corte dei Conti, ma le somme segnate nel bilancio di previsione e non incassate non vengono addebitate all'Assessore alle finanze, o al Presidente della Giunta, perchè è praticamente impossibile impostare un bilancio di previsione con la precisione matematica che si può avere soltanto nel bilancio consuntivo.

Non si chiede l'abolizione del controllo contabile, si chiede che esso non venga esercitato come un supercontrollo di merito. Le nostre amministrazioni comunali non chiedono di poter spendere e spandere il pubblico denaro come meglio loro aggrada, no: chiedono di poter amministrare senza sentire sospeso su di loro — come la spada di Damocle — il controllo contabile, che in realtà è una vessazione contabile e politica da parte degli organi di controllo. Io ho già citato qualche esempio, ma potrei citarne degli altri: potrei parlare di Olbia e di Carbonia. Voi tutti, onorevoli colleghi, sapete che l'amministrazione comunale in materia di dazi può avere una sua politica (il Comune può avere una sua politica tributaria per le imposte dirette e una sua politica tributaria per le imposte indirette) e che in base alle leggi vigenti le amministrazioni possono municipalizzare o dare in appalto la gestione del dazio. Avvalendosi di questa facoltà, taluni consigli comunali deliberano — talvolta all'unanimità, come è accaduto ad Iglesias — di municipalizzare il servizio del dazio, ma la Prefettura...

GIUA ANGELO (D.C.). La municipalizzazione non è conveniente.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Giua, non è conveniente se i proventi del dazio vengono fatti sparire.

La Prefettura — dicevo — annulla quella deliberazione; il consiglio comunale la riapprova alla unanimità; la Prefettura la respinge e obbliga l'amministrazione comunale a dare il dazio in appalto, minacciando l'invio di un commissario — in base al controllo sostitutivo mantenuto anche in questo disegno di legge — e di far intervenire la deliberazione della Giunta provinciale amministrativa. Sono fatti gravi, onorevoli colleghi.

* Onorevole Muretti, lei ha parlato della immaturità di molti amministratori locali: possiamo citare tutti degli esempi di amministratori incapaci. L'incapacità è un fenomeno individuale: potremmo fare qualche esempio anche di consiglieri provinciali, regionali o di parlamentari incapaci...

MURETTI (P.N.M.). Io non intendevo generalizzare: so di un'amministrazione comunale che ha saputo insistere ed ottenere la municipalizzazione del dazio; e so di altre amministrazioni che non sono state capaci di ottenere l'accoglimento delle loro richieste.

ZUCCA (P.S.I.). Io non so se l'amministrazione alla quale lei ha fatto riferimento sia in provincia di Cagliari. In ogni modo, onorevole Muretti, io posso concordare con lei nel ritenere che non tutte le amministrazioni comunali abbiano raggiunto lo stesso grado di maturità; però sono convinto che le amministrazioni incapaci siano delle eccezioni e che la maggior parte delle amministrazioni locali sia oggi — e possa esserlo sempre di più in avvenire — capace di assolvere adeguatamente ai propri compiti. Non di un controllo più rigoroso, ma di una maggiore collaborazione hanno bisogno le nostre amministrazioni da parte degli organi cosiddetti di controllo.

Le amministrazioni comunali e provinciali lamentano il fatto che i loro atti vengano fermati arbitrariamente dalla Giunta provinciale amministrativa, per esempio, per il controllo di merito. Dico arbitrariamente non già per-

II LEGISLATURA

CCLXII SEDUTA

26 GENNAIO 1956

chè i provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa non siano conformi alle leggi vigenti, ma perchè di fatto le lungaggini burocratiche si risolvono a danno delle popolazioni interessate più che delle amministrazioni. L'Assessore al lavoro, se fosse presente, potrebbe intrattenerci a lungo sulle difficoltà che deve superare per decretare l'apertura dei cantieri di lavoro a causa delle tardive approvazioni da parte delle Giunte provinciali amministrative degli impegni di spesa assunti dalle amministrazioni comunali. Si tratta di dare lavoro ai disoccupati, eppure molto spesso deve intervenire l'Assessore al lavoro per sollecitare dalla Giunta provinciale amministrativa l'approvazione delle delibere di spese — già impegnate in bilancio — delle amministrazioni comunali.

Onorevoli colleghi, la esigenza di snellire la procedura dei controlli è evidente. Occorre eliminare le lungaggini burocratiche sia per quanto attiene al controllo di merito sia per quanto attiene al controllo di legittimità. Sappiamo di deliberazioni che giacciono per mesi e talvolta per anni sui tavolini delle Giunte provinciali amministrative. Io sarei ingiusto se affermassi che la causa unica o anche prevalente di queste lungaggini burocratiche è da individuare nella cattiva volontà dei funzionari di prefettura. Il vizio è nel sistema, onorevoli colleghi. Ma il disegno di legge non corregge il sistema. E' proprio il sistema che bisogna correggere. Attualmente vengono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa tutte le deliberazioni che comportino una spesa superiore alle 100.000 lire, per i Comuni con meno di 20.000 abitanti. In pratica, il 95 per cento delle deliberazioni dei Comuni devono essere sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Si tratta di decine di migliaia di deliberazioni che devono essere esaminate dagli organi di controllo delle tre Province sarde. La Giunta provinciale amministrativa non è una macchina elettronica; è composta di uomini. L'esercizio dei controlli previsti dalle leggi vigenti non può che essere lento e faticoso. La sostituzione dei funzionari della Regione ai tre funzionari di Prefettura, onorevoli colleghi, può servire a eliminare pa-

recchi inconvenienti; ma col passaggio dei controlli alla Regione non eliminiamo il sistema sbagliato, non trasformiamo l'attuale controllo vessatorio in un aiuto per le nostre amministrazioni comunali. Quando noi manteniamo il controllo di legittimità così come è previsto nel nostro disegno di legge, o quando manteniamo il controllo di merito anche per tutte le materie previste dalle leggi attuali, noi non eliminiamo la ragione delle lungaggini burocratiche; ci limitiamo a spostare le responsabilità nel senso che le nostre amministrazioni comunali anzichè lamentarsi per il comportamento degli organi dello Stato si lamenteranno per il comportamento della Regione. Onorevoli colleghi, ecco la grave responsabilità che noi ci assumiamo, se non interveniamo per realizzare un sostanziale mutamento del sistema di controllo sui Comuni e sulle Province.

Col disegno di legge in discussione noi facciamo un ingiustificabile passo indietro per quanto attiene al controllo di legittimità. Il collega Piero Soggiu ieri ha invano tentato di dimostrare che non si fa un passo indietro. Io potrei citare il parere del Padiolo, il quale ci avverte che uno dei più grandi passi in avanti compiuti con la legge del '47 è proprio l'abolizione del visto di legittimità, cioè il riconoscimento della presunzione di legittimità per gli atti delle amministrazioni comunali e delle amministrazioni provinciali. Infatti, in base alla legge del 1947, le deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali, fatta eccezione delle deliberazioni soggette a speciale approvazione, divengono senz'altro esecutive in virtù di una validità presunta in esse dalla legge. Il disegno di legge regionale in discussione non mantiene la presunzione di legittimità; prevede, invece, un visto di legittimità. Taluni vogliono minimizzare l'importanza di questo visto. Ma, onorevoli colleghi, il visto è una delle piaghe della burocrazia italiana; nel nostro Paese l'attesa di un visto dura settimane e mesi, qualunque sia l'organo o la persona che ha il compito di porre fine a questa attesa. Voi mi direte che nel disegno di legge sono indicati dei termini per la concessione del visto di legittimità. Ma

io devo osservare che il disegno di legge offre anche la possibilità di prorogare quei termini e, cioè, fa praticamente salvo proprio il sistema.

A questo punto io dovrei soffermarmi sul controllo di merito. Che cos'è in realtà, nella sua essenza giuridica e politica il controllo di merito, se non una sovrapposizione dell'organo di controllo sulla libera volontà degli amministratori che rappresentano, praticamente, la libera volontà dei loro elettori? Che cosa è il controllo di merito se non un controllo politico sulle iniziative che un'amministrazione comunale intende assumere per conto dei cittadini che hanno espresso la loro volontà nelle elezioni? Oggi il controllo di merito ha proprio queste caratteristiche, onorevoli colleghi; caratteristiche che non vengono modificate dal disegno di legge in discussione, anche se il controllo passa alla Regione. Di qui le nostre riserve. Ho già detto che io mi soffermo soprattutto sugli aspetti negativi del disegno di legge per illustrare le nostre riserve, che non sono preconcepite, ma dettate dall'esperienza, perchè, onorevoli colleghi, non è vero che dobbiamo fare esperienza per poter affermare che il sistema è sbagliato: abbiamo già l'esperienza necessaria per poter dare un giudizio. Abbiamo l'esperienza del controllo esercitato dallo Stato in base alle leggi esistenti, onorevoli colleghi. Ed io non oserei affermare che la sostituzione degli organi della Regione a quelli dello Stato nell'esercizio dei poteri di controllo basterà a modificare radicalmente il controllo stesso. Si avranno delle modificazioni soltanto parziali. Le Prefetture per esercitare le funzioni di controllo hanno già un'attrezzatura — sia pure appesantita —, ma la Regione deve ancora crearsela, deve ancora formare i funzionari che dovranno esaminare le pratiche delle amministrazioni comunali. C'è il pericolo che col passaggio dei controlli alla Regione le cose non vadano meglio di come vanno oggi. Escludo che vi sia da parte di alcuno la volontà di farle andare peggio, ma temo che le cose continueranno ad andare come vanno oggi per le nostre amministrazioni comunali e provinciali. E' una prospettiva veramente preoccupante per le auto-

nomie locali, per la libertà degli istituti democratici.

Io non voglio muovere alcuna critica ai singoli componenti della prima Commissione, ma devo osservare che la Commissione nel suo complesso non ha assolto il suo compito. Le Commissioni consiliari hanno il compito di sottoporre all'attenzione del Consiglio tutti quei dati che possono consentire al Consiglio una più approfondita valutazione dei progetti di legge e che eventualmente possono suggerire delle opportune modifiche. A mio avviso, la prima Commissione non ha esperito una indagine di questo tipo per il disegno di legge in discussione, ma si è limitata ad un esame del medesimo da un punto di vista direi burocratico. Ripeto, io non mi riferisco al carattere del contributo dato dai singoli Commissari, mi riferisco al lavoro della Commissione nel suo complesso. Non si è fatta nessuna indagine, non sono stati fatti accertamenti di alcun genere; non si è sentito il parere dei Comuni se non in una riunione che è durata una mattina e nella quale probabilmente sono stati fatti dei bei discorsi mentre si aveva soprattutto bisogno di comunicazioni meditate. Forse sarebbe stato opportuno indire un *referendum* tra le amministrazioni comunali e provinciali per conoscere la volontà. Sentire le parti interessate per averne suggerimenti e consigli è sempre opportuno, in regime democratico e autonomistico.

La battaglia politica per le libertà comunali non si svolgerà — tra lo Stato e la Regione — intorno agli aspetti particolari della legge regionale in discussione, ma intorno al punto centrale, cioè intorno al passaggio delle funzioni di controllo dallo Stato alla Regione, perchè lo Stato difenderà strenuamente la propria potestà, il proprio privilegio di controllo sui Comuni e sulle Province. Al Governo non interessa il fatto che nella nostra legge si stabilisca che devono essere sottoposte al controllo di merito le deliberazioni di spesa per oltre mezzo milione anzichè per oltre 100.000 lire. Al Governo interessa ben altro, al Governo interessa il fatto che gli si vuol sottrarre il controllo. Ebbene, posto che siamo tutti d'accordo sulla necessità di dare battaglia sul punto centrale della

questione, io non riesco a vedere l'utilità di una posizione guardinga proprio su taluni aspetti particolari.

Onorevoli colleghi, l'articolo 46 dello Statuto speciale per la Sardegna è molto chiaro: «Il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, in armonia con i principii delle leggi dello Stato». Significa violare i principii delle leggi dello Stato il portare da 100.000 a 500.000 lire i limiti delle deliberazioni di spesa adottate dai comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti e soggette a controllo di merito? E' evidente che una decisione del Consiglio in questo senso non sarebbe in contrasto con i principii delle leggi dello Stato. Abbiamo, pochi giorni or sono, aumentato da 600 a 700 lire il salario degli allievi dei cantieri di lavoro con la certezza di non violare nessuno dei principii delle leggi dello Stato. Io, pertanto, non riesco a spiegarmi il fatto che la Giunta che ha proposto il disegno di legge e la Commissione che lo ha esaminato non abbiano cercato di modificare nel senso che ho detto le norme sul controllo di merito.

In materia di decentramento il nostro disegno di legge sa addirittura di arcaico. Infatti, in una legge ordinaria approvata dal Parlamento è prevista la possibilità per le Regioni a Statuto normale di avere organi decentrati anche nelle sedi dei vecchi circondari. Avevamo, pertanto, oltre che un'indicazione della Costituzione, un'indicazione del Parlamento. In considerazione, per esempio, della esistenza di un movimento per la creazione della quarta Provincia noi avremmo fatto bene a istituire delle Sezioni di controllo nei centri di maggiore importanza, per evitare che la mole di pratiche inévase, che oggi si accumula presso le tre Giunte provinciali amministrative, si accumuli domani presso gli Uffici della Regione.

A mio avviso, era possibile indire un *referendum* tra i Comuni per sapere da essi in quali centri fosse più opportuno istituire le Sezioni staccate di controllo. In sei anni le Giunte regionali hanno avuto tutto il tempo di procedere ad un'indagine di questo genere e di condurla a termine; e, poichè questo non era sta-

to fatto dall'esecutivo, la prima Commissione — a mio avviso — avrebbe dovuto provvedere per conto proprio e del Consiglio regionale alla ricerca di tutti quegli elementi che potessero essere utili ai fini di una maggiore conoscenza delle questioni affrontate col disegno di legge in discussione.

Non possiamo non essere d'accordo sulla necessità del decentramento amministrativo, cioè sulla necessità di appagare un'esigenza sentita da tutte le nostre popolazioni. E' evidente che, se certe funzioni venissero affidate a 15 anzichè a tre comitati, si eliminerebbero molte cause di ritardi e di appesantimento. Basterebbe la sola considerazione dei vantaggi della divisione del lavoro a convincerci della necessità del decentramento per quanto riguarda il controllo dei Comuni e delle Province. Ma in questo momento, onorevoli colleghi, è difficile per il Consiglio regionale modificare il disegno di legge nel senso richiesto dalle esigenze che io ho sottolineato. Ecco perchè mi sono permesso di rivolgere una critica all'operato della prima Commissione. Tuttavia, quantunque sia difficile per il Consiglio modificare sostanzialmente il disegno di legge, io ritengo che noi possiamo correggere...

MURETTI (P.N.M.). La sua critica alla Commissione è inesatta, collega Zucca. Conosce anche lei i compiti delle Commissioni...

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Muretti, io mi spiego la sua suscettibilità, però lei mi deve dare atto che è compito della Commissione presentare un proprio testo...

MURETTI (P.N.M.). Ma è compito della Commissione anche il *referendum*?

ZUCCA (P.S.I.). Forse non ho espresso chiaramente il mio pensiero. Quando ho parlato di *referendum*, non mi riferivo a questo istituto in senso stretto. Io ritengo che fosse sufficiente mandare a ciascun Comune — a nome del Presidente della Commissione — un foglio nel quale si raccomandasse al Sindaco di indicare la sede preferita per la sezione staccata dell'organo di controllo. La Commissione aveva quan-

to meno il diritto di fare quello che non aveva fatto la Giunta, in questo caso. Una nostra Commissione speciale ha studiato — recandosi sul posto — il problema di Arborea; altre Commissioni consiliari hanno avuto incontri con rappresentanti di cooperative eccetera: non vedo, onorevole Muretti, quale ostacolo potesse rendere impossibile un incontro della prima Commissione con i Sindaci dei nostri Comuni. In ogni modo, è prassi delle Commissioni presentare al Consiglio un proprio testo dei progetti di legge; e talvolta accade che il testo della Commissione sia profondamente diverso da quello del proponente. Giustamente le Commissioni hanno talvolta fuso diversi progetti di legge, perchè il compito delle Commissioni è quello di sottoporre all'esame del Consiglio i progetti di legge nel migliore testo possibile. In ogni modo, se la mia critica alla Commissione risultasse inesatta, io sarei sempre disposto a prenderne atto. Io però non potevo astenermi dal dire ciò che sentivo di dover dire.

Onorevoli colleghi, come possiamo superare i limiti obiettivi del disegno di legge? Io credo che sia da accogliere il suggerimento del collega Piero Soggiu, ritengo cioè che si debba procedere all'esame degli articoli con molta ponderatezza affinché sia possibile studiare, presentare e discutere il maggior numero possibile di emendamenti. Sarebbe stato preferibile che tutti gli emendamenti fossero stati esaminati, prima che dal Consiglio, dalla Commissione; comunque, noi dobbiamo preoccuparci di approvare un disegno di legge che sia, per quanto possibile, completo, perchè sappiamo che una legge non viene modificata se non dopo mesi e, talvolta, anni. Dobbiamo evitare che le nostre popolazioni facciano un'esperienza negativa del controllo effettuato dalla Regione. Noi corriamo il pericolo di mettere la Regione in condizioni di esercitare il controllo con sistemi non sufficientemente democratici: il che servirebbe a svilire nella coscienza dei Sardi il concetto stesso di autonomia.

Onorevoli colleghi, il Gruppo socialista ha già annunciato il suo voto favorevole al disegno di legge, ma aveva l'obbligo di esporre le proprie riserve e di denunciare i limiti del disegno di

legge; aveva l'obbligo di contribuire a migliorare il testo del disegno di legge per difendere l'autonomia e lo Statuto nel fondamentale settore dell'organizzazione democratica della vita amministrativa dell'Isola. (*Consensi a sinistra*).

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

PINNA (M.S.I.). Rinunzio.

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

SERRA (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, mi corre innanzitutto l'obbligo morale di respingere un giudizio dell'opposizione, che nella prima parte di questo dibattito è stato sottinteso, ma che oggi è stato espresso *claris verbis* dal collega Zucca. L'opposizione accusa la classe dirigente di insufficienza e di impreparazione di fronte ai problemi costituzionali, giuridici e amministrativi dell'autonomia. Ho seguito il dibattito parola per parola e ho potuto cogliere questo giudizio in diversi interventi di oratori dell'opposizione. E' un giudizio ingiusto, perchè la classe dirigente, nei limiti delle umane capacità, ha lavorato alla instaurazione e al potenziamento dell'autonomia.

Talune aspirazioni non potevano essere realizzate dall'oggi al domani, non avendo nessuno di noi la bacchetta magica delle favole. L'attuazione del controllo sulle Province e sui Comuni, quantunque non richieda l'impiego di miliardi come la riforma agraria, si presentava molto complessa e difficile. Non dobbiamo dimenticare qual'era la situazione della Sardegna nell'immediato dopoguerra, non dobbiamo dimenticare che l'Amministrazione regionale ha dovuto nei primi anni della sua attività fronteggiare quella situazione di miseria e di rovine; e non si poteva pretendere che compisse sforzi maggiori di quelli che ha fatto.

In ogni modo, il problema del controllo sui Comuni e sulle Province non è stato trascurato neppure dalle prime Giunte regionali, tanto è vero che nel primissimo periodo di attività della Regione, agli inizi del 1950 — se non va-

do errato — l'Assessore Stara diede alle stampe un opuscolo contenente la relazione e gli articoli di un disegno di legge sul controllo degli atti (perchè allora si parlava soltanto degli atti; io dico le cose come stanno: allora si parlava di controllo soltanto sugli atti) degli enti locali; opuscolo che era il risultato di studi, inchieste, di risposte a questionari eccetera, e che fu mandato a tutti i Comuni, a tutte le autorità, ai parlamentari eccetera. Io non ho avuto il tempo di documentarmi e non sono in grado di dire esattamente quanti enti o quante persone hanno risposto all'Assessorato agli enti locali a proposito dell'opuscolo sottoposto alla loro attenzione dall'onorevole Stara; ma ho l'impressione che a rispondere siano stati pochissimi e che, probabilmente, la maggior parte di coloro che non hanno risposto appartengono ad organizzazioni che si proclamano autonomiste e pongono molte rivendicazioni, pur sabotando l'azione di chi si batte concretamente per conseguire apprezzabili risultati.

Non si può affermare che l'onorevole Stara non abbia fatto il suo dovere. E' infatti di iniziativa dell'onorevole Stara il disegno di legge numero 198 del 28 dicembre 1952. I colleghi che hanno fatto parte del Consiglio nella prima legislatura lo ricordano, e probabilmente ricordano anche che nella relazione al disegno di legge era compresa una statistica di tutti i generi di deliberazioni per enti, per istituti eccetera. Per avviare a soluzione il problema del controllo sui Comuni e sulle Province la Giunta regionale fece dunque tutto il possibile. E non è colpa della Giunta se il disegno di legge dell'onorevole Stara non fu preso in esame dalla prima Commissione (che però allora non era presieduta da chi vi parla, ma proprio da uno di quei colleghi che hanno lamentato nel corso del dibattito il fatto che il disegno di legge sul controllo dei Comuni e delle Province venga in discussione soltanto ora) finchè non decadde con la fine della prima legislatura.

Anche la Giunta successiva fece il suo dovere. L'onorevole Masia, al quale fu affidato il settore degli enti locali, diede inizio a tutto un lavoro di revisione del disegno di legge dell'onorevole Stara che per certi aspetti era sta-

to riconosciuto da diverse parti incompleto. Si ebbe la crisi e, dopo il breve periodo della Giunta d'affari, il nuovo Assessore agli enti locali, onorevole Melis, si mise subito all'opera. «Il Quotidiano Sardo» dell'8 luglio 1954 riprodusse la circolare che l'onorevole Melis mandò a tutti i Comuni e alle tre Province.

Non è quindi esatto, egregio collega Zucca, ciò che lei ha detto nel suo intervento, e cioè che il disegno di legge in discussione non è stato elaborato sulla base dei risultati di un'apposita inchiesta. La Giunta Corrias, nelle sue dichiarazioni programmatiche, per quanto attiene al settore degli enti locali, precisò che si sarebbe ispirata alla visione di tali enti come organi di autogoverno e di decentramento regionale e statale. Le dichiarazioni programmatiche così proseguivano: «Sarà obiettivo primo di questo settore dell'Amministrazione regionale tradurre in termini legislativi tali principi: a) con l'assunzione del controllo sugli atti degli enti locali, attraverso organi decentrati, costituiti con legge della Regione in base all'articolo 46 dello Statuto speciale, secondo lo spirito degli articoli 5 e 130 della Costituzione;... b) con l'attribuzione più ampia della delega agli Enti locali di funzioni amministrative regionali, conforme al disposto dell'articolo 44 dello Statuto speciale, previa consultazione delle amministrazioni locali, che di tali funzioni dovranno assumere la responsabilità».

Chi vi parla, onorevoli colleghi, non ha disdegnato l'applicazione di questi principi nel settore di sua competenza, con l'appoggio della gran parte dei colleghi della Giunta di cui fece parte; dico di gran parte, non di tutti, perchè voglio essere esatto. Ho cercato di decentrare in materia di industria e commercio determinate funzioni presso le Camere di Commercio. Probabilmente questa mia iniziativa non avrà seguito, perchè sono stati messi i bastoni fra le ruote. Non sono mancate iniziative analoghe in altri settori: il collega Dessanay, il collega Caput e qualche altro collega della quinta Commissione possono testimoniare che io — in una riunione della Commissione — ho sostenuto la necessità del decentramento in materia di pesca a favore delle Province. Ma

molti di coloro che in Consiglio predicano bene nei riguardi del decentramento, razzolano male nelle sedute di Commissione e affermano che tutto deve restare in pugno alla Regione. Voi, colleghi delle sinistre, avete bocciato la mia proposta per il decentramento delle competenze in materia di pesca — Caput mi è testimone —...

ZUCCA (P.S.I.). Possiamo vantarci di avere respinto quella proposta.

SERRA (D.C.). Inoltre, sempre nelle dichiarazioni programmatiche, si diceva: «c) Con l'esercizio del *referendum* popolare circa le eventuali modificazioni di circoscrizioni e di funzioni delle Province, l'eventuale costituzione di enti intermedi (distretti e circondari) con funzioni...» eccetera. Anche il provvedimento annunciato dalla lettera c) è stato presentato da molto tempo alle Commissioni, che però non hanno ancora condotto a termine l'esame...

ZUCCA (P.S.I.). Ma, scusi, le Commissioni da chi sono dirette?

SERRA (D.C.). Non certo da me: in certi momenti anche da uomini della vostra parte. Cito ancora dalle dichiarazioni programmatiche: «d) col promuovere la formazione di consorzi di Comuni e di Province, soprattutto ai fini dell'assunzione di pubblici servizi. In relazione ai principi e alle esigenze di decentramento, dovrà essere attuata la definitiva sistemazione della burocrazia regionale, che dovrà farsi sempre più sensibile...» eccetera. Questi erano gli impegni presi dalla Giunta.

E' veniamo al questionario. L'onorevole Melis rivolse un caldo appello ai capi delle Amministrazioni provinciali e comunali affinché partecipassero al Convegno da lui promosso — ma non si trattava di un solo Convegno — e soprattutto affinché vi partecipassero (quelli che non ne avessero avuto la possibilità erano pregati di rispondere per iscritto) preparati ad intervenire sulle seguenti questioni: «1) costituzione e decentramento degli organi regionali di controllo; tenuti presenti gli articoli 129 e 130

della Costituzione della Repubblica, l'articolo 36 dello Statuto speciale per la Sardegna, gli articoli 55 e 56 della legge statale 10 febbraio 1953, numero 62. Gli organi regionali di controllo: 1-a) debbono essere costituiti nei modi stabiliti dalla legge statale sopracitata? b) o possono avere, nella Regione Sarda, una diversa struttura e una diversa procedura di formazione? c) nella seconda ipotesi, quali potrebbero essere più utilmente, dal punto di vista funzionale e politico, la struttura e la procedura di formazione, in confronto a quelle previste nella legge statale? 2-a) escludendo anche in via di semplice ipotesi la possibilità, consentita dall'articolo 56 della citata legge statale, di un controllo sugli atti dei Comuni accentrato nel capoluogo della Sardegna, si considera sufficiente, almeno in una prima fase, che tali organi esercitino il controllo in forma decentrata nei soli capoluoghi di Provincia? b) oppure si ritiene utile e necessario disporre fin d'ora un decentramento più accentuato, con sezioni nei capoluoghi di circondario?».

Io mi auguro di riuscire a documentarmi sufficientemente per accertare se le Amministrazioni comunali dirette da persone della vostra parte (*rivolto alle sinistre*) abbiano risposto o no a queste domande dell'Assessore Melis. Ho dimostrato che ne avevano la possibilità; se non hanno colto l'occasione...

ZUCCA (P.S.I.). Il questionario era indirizzato ai capoluoghi di Provincia.

SERRA (D.C.). No, collega Zucca, è stato inviato a tutti i Comuni dell'Isola. Chi voleva rispondere ha risposto; e l'Assessore Melis ne ha tenuto conto. Il questionario così prosegue: «Nella seconda ipotesi, si giudicherebbe opportuno istituire tali sezioni in tutti i capoluoghi di circondario o in taluni di essi, e, specificamente, in quali? 2) Natura ed estensione del controllo di merito. Fermo restando che il controllo di merito, ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione, può esercitarsi esclusivamente sotto la forma di un invito al riesame [questo è stato detto dalla Giunta di allora ben chiaro], il controllo stesso deve estendersi a tutte le deli-

berazioni per cui le norme attualmente in vigore richiedono l'approvazione da parte della Giunta provinciale amministrativa?». Il riferimento alle norme attualmente in vigore è, evidentemente, comprensivo della legge del '47, che è veramente una conquista democratica nel quadro della Costituzione repubblicana, ma non nel senso indicato, o sottinteso, dalle correnti politiche rivoluzionarie. «Oppure deve essere (il controllo di merito) limitato alle deliberazioni concernenti determinate materie? E in caso affermativo, a quali?».

Il terzo punto contiene quello che è stato definito un «passo in avanti», ed ho contribuito anche io a che questo passo si facesse, quantunque la lettera della legge desse adito a dubbi, che allora non potevano essere risolti dalla Corte Costituzionale, ma che oggi — proprio perchè possono essere risolti dalla Corte Costituzionale — noi, fedeli al giuramento prestato in quest'aula, — non si adontino i colleghi del M.S.I. — abbiamo il dovere di superare nell'interesse della Regione. Il terzo punto del questionario così recita: «Scioglimento o sospensione di consigli comunali e provinciali — rimozione o sospensione di Sindaci. Tenuta presente la Costituzione della Repubblica, particolarmente gli articoli 5 e 130, nonché gli articoli 46 dello Statuto speciale e 64 della citata legge..., concernente la costituzione e il funzionamento degli organi regionali, i provvedimenti di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali, di rimozione o sospensione dei Sindaci: a) possono ritenersi compresi nell'ambito delle competenze riconosciute alla Regione Sarda, per cui debbano essere assunti dagli organi regionali? b) oppure rimangono alla competenza delle autorità governative che li adottano attualmente? c) in questa ultima ipotesi, può riservarsi agli organi regionali, quanto meno, l'iniziativa della proposta dei provvedimenti stessi? L'elencazione di tali argomenti è largamente indicativa e non preclude la possibilità che altri possano, ad iniziativa degli intervenuti, essere portati in discussione...» eccetera, eccetera.

La possibilità di portare altri argomenti in discussione era riconosciuta, oltre che a coloro

che sarebbero intervenuti al Convegno, anche a tutti i destinatari della circolare, alla quale avevano l'obbligo di rispondere. Non voglio continuare a polemizzare, perchè mi pare di avere dimostrato con abbondante documentazione che le Giunte regionali presiedute dall'onorevole Crespellani e quelle successive, nonostante le continue crisi che le hanno travagliate, ma soprattutto la Giunta alla quale ho avuto l'onore di appartenere, hanno fatto il loro dovere nel settore degli enti locali.

Vi è un altro punto, un altro giudizio che è affiorato in questa discussione, ma che affiora in quasi tutte le nostre discussioni e che quantunque debba essere spiegato con considerazioni di carattere politico, porta ad una errata interpretazione della Costituzione e dello Statuto speciale. A mio avviso, non esiste una necessaria antinomia tra Stato e Regione. La necessità di questa antinomia è esclusa dalla lettera e dallo spirito dell'articolo 1 dello Statuto speciale: «La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principii della Costituzione e secondo il presente Statuto». La Regione è un organo dello Stato; tra la Regione e lo Stato in quanto tali non deve, o quanto meno non dovrebbe esservi antinomia. Possono darsi singoli casi di contrasto, di antinomia fra lo Stato e la Regione, casi che devono essere esaminati ed affrontati sempre col proposito di superare il contrasto nell'interesse comune della Sardegna e dell'intera Nazione. Una volta chiarito questo punto, mi pare che si debba tener conto del clima politico, giuridico ed economico che caratterizzò questo secondo dopoguerra. Senza voler risalire alla... preistoria napoleonica — mi riferisco alle ombre evocate dal collega Pirastu —, senza cioè rispolverare la concezione delle Province italiane esemplata sull'ordinamento amministrativo francese, mi pare che si possa parlare di aspirazioni all'autogoverno più recenti. Non è la prima volta che rivendico alla Democrazia Cristiana e al venerando uomo che l'ha fondata nel 1892, a don Sturzo — al quale ci inchiniamo tutti, qualunque sia il nostro parti-

to, perchè si tratta di un uomo veramente illuminato, di un uomo di scienza che ha portato, come tutti gli uomini che fondarono allora la Democrazia Cristiana, un elevato senso di onestà nella vita pubblica — il merito di avere formulato la concezione dello Stato fondata sulle autonomie locali e soprattutto su quelle regionali. I risultati conseguiti dalla Associazione dei Comuni italiani creata da don Sturzo agli inizi di questo secolo e i risultati della Associazione delle Province (che non volevano porsi in una posizione antitetica nei confronti dello Stato, ma volevano creare un clima di maggiore comprensione e di maggiore dignità cristiana ed umana nella vita pubblica italiana superando la concezione di coloro che tendevano a riprodurre nel nostro Paese, più o meno esattamente, istituti propri di ordinamenti stranieri) sono ormai patrimonio comune a tutte le correnti democratiche della storia più recente del nostro Paese.

Il centralismo statale si è aggravato soprattutto durante il ventennio mai abbastanza deprecato. Con la legge del 1934 e con quelle precedenti si diede l'ultimo giro alla vite: con l'istituzione del Podestà si ebbe l'annullamento delle libertà comunali. In tutti i testi dell'epoca — testi giuridici e testi di mistica — il Comune veniva definito come un ente ausiliario dello Stato. Ora, è vero che il Comune e la Provincia in quanto soddisfano determinate esigenze locali nell'ambito della comunità nazionale non possono avere scopi diversi — in ultima analisi — da quelli dello Stato; ma questo non giustifica il soffocamento delle libertà comunali e provinciali da parte dello Stato.

Eppure, proprio questa concezione soffocatrice delle libertà locali gravò sulla vita pubblica italiana finchè non fu approvata la Costituzione repubblicana nella quale trovò finalmente posto l'ordinamento regionale, che si sostanzia nel passaggio dallo Stato alle Regioni dei poteri relativi alle circoscrizioni e agli ordinamenti locali. Le ragioni di questo ordinamento sono evidenti. Se, infatti, è chiaro che lo Stato deve assolvere a fini superiori di carattere nazionale e internazionale, è altrettanto chiaro che gli organismi locali — comunali, provincia-

li e regionali — sono quelli più idonei a riflettere più immediatamente le esigenze proprie dell'individuo e del primo nucleo sociale nel quale egli si inserisce, la famiglia. Gli istituti delle comunità locali, provinciali e regionali garantiscono la dignità umana personale nel rapporto primo tra l'individuo e la società. Bene ha fatto quindi la Costituente a innovare radicalmente in materia di ordinamento locale.

Io non leggerò il testo degli articoli della Costituzione che dettano le nuove norme in questa materia, perchè sono stati ripetutamente citati e spesso letti in questa discussione. In ogni modo, l'articolo 5 della Costituzione afferma il principio dell'autogoverno e del decentramento amministrativo; gli articoli 118 e seguenti fino al 129 riguardano il decentramento sia statale che regionale in sede locale; decentramento che deriva logicamente dal principio affermato nell'articolo 5. L'articolo 130, nel quadro del nuovo ordinamento generale fondato sul principio dell'autogoverno e del decentramento, impone alle Regioni di provvedere al controllo sugli atti degli enti locali (dico degli atti perchè soltanto di essi si parla nella Costituzione). Corrispondentemente, l'articolo 44 dello Statuto speciale per la Sardegna parla del decentramento dagli organi regionali agli enti locali; tale decentramento delle funzioni amministrative della Regione è previsto di norma (lo Statuto dice, infatti, «normalmente»). L'articolo 46 dello Statuto stabilisce la creazione di organi di controllo da parte della Regione — e su questo punto dovrò ancora soffermarmi — «nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato».

Ieri sera il collega Dessanay ha appena accennato a questo inciso dell'articolo 46, ma io desidero puntualizzare meglio le questioni che vi si connettono. E' evidente che abbiamo un completo inserimento della vita locale in quella regionale e — attraverso quest'ultima — nella vita nazionale. In conseguenza di ciò dobbiamo energicamente respingere ogni tentativo di accentramento, soprattutto per quanto riguarda le funzioni esecutive, nell'Amministrazione regionale. E' una tesi che ho illustrato al-

tre volte e che voglio ancora una volta ribadire.

Dopo aver chiarito questi concetti, è automaticamente chiara la ragione per cui ritengo di poter condividere talune delle osservazioni fatte dal collega Bagedda, fermo restando il contrasto di fondo tra il suo atteggiamento e il mio nei confronti del problema generale delle autonomie locali. Io posso convenire col collega Bagedda nel sottolineare i pericoli dello appesantimento burocratico. La Costituzione della Repubblica stabilisce che le Regioni debbano funzionare con personale già preparato trasferito provvisoriamente mediante comando alla Regione dallo Stato o da altri enti pubblici. In un momento successivo il personale dovrebbe essere immesso nella Regione, attraverso concorsi; ma dovrebbe evitarsi la creazione di una nuova burocrazia.

ZUCCA (P.S.I.). E' un'osservazione tardiva, onorevole Serra.

SERRA (D.C.). Non è la prima volta, collega Zucca, che io affermo la necessità di evitare l'appesantimento burocratico: i colleghi della seconda e della prima legislatura mi sono testimoni; e sfido chiunque a provare che nei pochi mesi in cui sono stato all'Assessorato dell'industria io abbia assunto un nuovo impiegato.

Se nel primo periodo di attività della Regione sussistevano motivi di carattere tattico o politico tali da farci ritenere opportuno l'approvazione del disegno di legge Stara o comunque di un provvedimento moderato, ma tale da consentirci di prendere in mano quanto prima le redini dei Comuni e delle Province (facendo salvo il loro autogoverno e la loro autarchia e tuttavia instaurando il nuovo sistema costituzionale), quando la Giunta presentò il disegno di legge in discussione, poichè si prospettava imminente la formazione e la entrata in funzione della Corte Costituzionale, e soprattutto oggi che la Corte Costituzionale esiste, non sussistevano e non sussistono motivi tattici o politici che ci impediscano di compiere un passo avanti rispetto ai primitivi orientamenti e del Consiglio e della prima Commissione. E il passo in avanti effettivamente c'è stato, tanto è

vero che non si parla più di controllo sugli atti, ma di controllo sugli enti, sugli organi e sulle persone.

L'onorevole Angelo Giua ha dato ieri la dimostrazione più chiara della necessità di estendere il controllo anche agli organi quando ha fatto il caso limite e cioè quello di un'amministrazione locale che non procedesse ad alcuna deliberazione e che per anni si astenesse dal mettere anche una virgola sui registri. In tal caso, che cosa dovremmo controllare. Non potremmo evidentemente controllare gli atti perchè gli atti mancano; a meno che (in base a talune teorie più o meno logiche o filosofiche) non si voglia considerare azione, sia pure negativa, l'omissione, la mancanza di azione. In ogni modo il caso limite immaginato dall'onorevole Angelo Giua indica l'assurdità della distinzione tra atti, organi e persone.

La Giunta regionale, nel proporre il disegno di legge in discussione ha tenuto ben presente l'assurdità di questa distinzione ed ha organicamente affrontato i diversi aspetti del problema, seguendo per quanto possibile la legge del 1953, numero 62, la quale, quantunque non riguardi le Regioni a Statuto speciale come la nostra — questo è un punto ben fermo —, riguarda l'ordinamento regionale in generale. Ferme restando le caratteristiche proprie dell'ordinamento regionale sardo, era ovvio che si dovesse tenere come base la legge citata almeno per motivi di convenienza pratica e politica. Il che è stato fatto, non già per sciocco servilismo, ma esclusivamente per ottenere con la prudenza, con la saggezza, con un'attenta valutazione delle opportunità politiche, ciò che, in carenza della Corte Costituzionale, poteva esserci negato.

Io riconosco al collega Bagedda ed ai colleghi del M.S.I. il diritto di sostenere la validità di concezioni opposte alle mie, purchè naturalmente quelle concezioni non portino alla accensione della miccia che dovrebbe far saltare l'ordinamento dello Stato, perchè in questo caso (non mi riferisco soltanto ai colleghi del M.S.I., ma anche ad altri)...

CAPUT (M.S.I.). Soprattutto ad altri.

SERRA (D.C.). Sì, soprattutto agli altri. Ebbene, il collega Bagedda, nel suo intervento, ha sostenuto tesi coerenti con la sua concezione politica negatrice dell'autonomia e della democrazia, sino ad un certo punto però, perchè, quando vive in un regime democratico, il fautore del totalitarismo di destra o di sinistra si dichiara difensore della Costituzione e della democrazia, pur essendo sempre pronto comunque ad accendere quella tale miccia...

CAPUT (M.S.I.). Non potendo fare altro, lei fa il processo alle intenzioni.

SERRA (D.C.). Niente affatto: processo alle intenzioni fu quello che condusse davanti al plotone d'esecuzione un individuo che a Roma andava dal corso Umberto a piazza Venezia: quell'individuo fu fucilato per avere avuto intenzione di attentare alla vita di Mussolini...

PRESIDENTE. Onorevole Serra, la prego di attenersi all'argomento in discussione.

SERRA (D.C.). Non me ne sono allontanato, onorevole Presidente, finchè non sono stato interrotto: dovevo una risposta all'onorevole Caput.

L'onorevole Bagedda ha ragione quando parla di doppioni dal punto di vista organizzativo. La Regione è stata costretta a creare un Assessorato al lavoro e alla previdenza sociale perchè le è stata negata la delega in materia di lavoro. Ma a mio giudizio, l'Assessorato al lavoro non è indispensabile, perchè quantunque il problema della disoccupazione sia grave, se non è possibile ottenere la soluzione totale del problema, si deve tendere ad assorbire stabilmente il maggior numero possibile di disoccupati. Io non voglio fare il processo a persone o istituzioni particolari, ma sostengo che nella realtà obiettiva dell'ordinamento regionale non si configura una specifica competenza della Regione in questo settore. Non un Assessorato al lavoro noi dovremmo avere, ma dovremmo invece controllare l'Ispettorato del lavoro, l'ufficio regionale del lavoro e tutti quegli altri uffici che la burocrazia italiana ha fatto spuntare come funghi...

DESSANAY (P.C.I.). Questo discorso vale anche per il settore dell'istruzione.

SERRA (D.C.). Esatto, onorevole Dessanay, perchè lo Statuto ci dà competenza solo in materia di istruzione artigiana e professionale. Se la burocrazia centrale avesse avuto una giusta concezione dell'autonomia, la Regione avrebbe dovuto ottenere la delega necessaria per dirigere gli uffici statali esistenti in Sardegna. Solo così sarebbe stato possibile evitare i doppioni. Non avremmo avuto un Provveditorato alle opere pubbliche dipendente esclusivamente dallo Stato, ma — come in parte è stato riconosciuto dalle Norme di attuazione — un ufficio dipendente dall'Assessorato ai lavori pubblici; altrettanto sarebbe avvenuto per i Geni Civili e gli uffici tecnici provinciali. L'Assessorato ai lavori pubblici non avrebbe avuto organi esecutivi propri, ma avrebbe esercitato le sue funzioni delegandole agli uffici esecutivi dello Stato o delle Province.

Io credo che, soprattutto per quanto riguarda il controllo degli Enti locali, non dovremmo avere doppioni, perchè ritengo — d'accordo in ciò con il collega Bagedda — che la Regione dovrebbe ottenere l'impiego negli organi di controllo — in posizione di comando — del personale delle Prefetture. Soprattutto nella fase di impianto degli uffici di controllo noi dovremmo ricorrere ad elementi che abbiano già acquisito un'esperienza, trattandosi di servizi che non possono essere affidati a personale competente in altri settori, ma non in questo. Se si attua il passaggio alla Regione del controllo di tutti gli enti locali, compreso il controllo sulle persone o quanto meno sugli organi, è ovvio che le Prefetture non debbano conservare i propri uffici di controllo. Sono in definitiva d'accordo con coloro che sottolineano l'antieconomicità e l'assurdità dei doppioni.

E veniamo, onorevoli colleghi, al tanto discusso controllo di merito e al non meno discusso controllo di legittimità. Che questi controlli debbano esserci è fuor di dubbio. Posso citare da un'opera curata da un giurista non sospetto, il Calamandrei, le cui idee politiche sono molto vicine a quelle della sinistra, essendo egli azio-

II LEGISLATURA

CCLXII SEDUTA

26 GENNAIO 1956

nista per la pelle, nenniano e chissa che altro. Ebbene in quest'opera il Colzi cita il seguente parere del Forti: «Constatato il fenomeno, il Forti trova non solo lecito, ma opportuno e necessario concludere che l'esistenza di un sistema di controlli sia caratteristica normale della amministrazione autarchica».

A questo punto io devo osservare che il collega Zucca fa una gran confusione quando mette sullo stesso piano il Consiglio regionale, organo politico legislativo e quindi autonomo, e gli Enti locali che sono Enti autarchici; l'onorevole Zucca confonde appunto fra autonomia e autarchia. La attività degli Enti locali è limitata dal controllo esercitato dall'alto; l'attività della Regione è soggetta ad un controllo limitato esclusivamente alla legittimità degli atti. Noi abbiamo innovato radicalmente rispetto al deprecato periodo precedente alla Costituzione, perchè di controllo di legittimità si può parlare «tutte le volte che il controllo ha la funzione di accertare se l'attività dell'ente è conforme alle norme di diritto obiettivo...». In definitiva, «se il controllo è di legittimità non potrà dirsi che il controllo è incompatibile con l'autonomia — e quindi con l'autarchia — in quanto costituisca una limitazione di essa», perchè il rispetto della legge...

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. Ma la premessa è che deve essere rivisto tutto il sistema.

SERRA (D.C.). Il parere che ho citato è stato espresso nel commentario del Calamandrei e del Levi subito dopo l'emanazione della Costituzione. Nessun dubbio quindi sulla necessità del controllo di legittimità. Del resto, non possiamo discostarci dai principi delle leggi dello Stato, perchè l'adesione a tali principi ci è imposta dall'articolo 46 dello Statuto speciale.

E veniamo al punto dolente, al controllo di merito. «Il controllo di merito è tanto intenso da consentire all'organo controllante un vero e proprio riesame dell'atto sotto l'aspetto dell'opportunità e della convenienza amministrativa. Si tratta quindi di sostituire un proprio giudizio, una propria valutazione sulla idoneità

dell'atto a conseguire lo scopo dell'ente, al giudizio e alla valutazione adottati dagli organi deliberanti dell'ente stesso». Questo è in sostanza il controllo di merito. Che il controllo di merito fosse così concepito nel periodo in cui i Comuni erano considerati enti ausiliari dello Stato è facilmente spiegabile; ma oggi che i Comuni sono considerati enti autarchici — quindi, entro certi limiti, autonomi — quella concezione è superata, tanto è vero che la Costituzione — articolo 130 — mantiene, sì, il controllo di merito, che però viene esercitato sotto la forma di un invito al riesame. Che questo sia lecito, non è stato posto in dubbio — mi pare — neanche in quest'aula.

I precedenti che sono stati citati — ma io mi permetto di ritenere che non siano stati riferiti esattamente — si inquadrano in una esperienza fatta non col nuovo sistema di controllo di merito, ma con un sistema diverso comunque da quello che noi vogliamo instaurare. Il controllo di merito — è stato già detto da diverse parti — oggi viene concepito come una forma di collaborazione. Si può eventualmente esaminare la possibilità di limitare le materie sulle quali si esercita il controllo, nel senso che, per esempio, l'affitto di uno stabile comunale potrebbe non essere soggetto a controllo di merito; ma, egregi colleghi, ritenete veramente necessario affrontare queste questioni oggi, in sede di impostazione dei lineamenti generali del nuovo sistema di controlli? Se ci attardassimo nelle quisquiglie, nelle questioni di dettaglio, metteremmo il carro davanti ai buoi e probabilmente perderemmo di vista le linee generali e il problema fondamentale dell'ordinamento che vogliamo instaurare. Personalmente quindi, — è evidente che non essendo io il relatore non posso impegnare nessuno su quanto vengo dicendo, anche se, assente il relatore, nell'interesse della maggioranza di questo Consiglio cerco di riassumere per quanto possibile le diverse tesi —, personalmente, dicevo, ritengo che la linea seguita, sulla base dell'articolo 130 della Costituzione tassativamente rispettato, negli articoli 9 e 10 del disegno di legge in esame, sia una linea corretta non solo in senso giuridico, isti-

II LEGISLATURA

CCLXII SEDUTA

26 GENNAIO 1956

tuzionale e costituzionale, ma soprattutto dal punto di vista democratico.

Onorevoli colleghi, noi conosciamo le nostre amministrazioni locali, qualunque sia il loro colore politico. Conosciamo la scarsa preparazione dei nostri amministratori comunali, soprattutto quella di coloro che provengono dalle categorie più disagiate; mi riferisco a quelle categorie sulle quali vi è chi vorrebbe porre una sorta di ipoteca ed a quegli amministratori (calzolari, muratori, minatori, eccetera) che da certi schieramenti politici vengono considerati i soli veramente democratici, come se gli altri amministratori, anch'essi eletti dal popolo, democratici non fossero. Abbiamo dovuto constatare che esistono segretari comunali — lo dico con tutto il rispetto dovuto alla categoria — che non conoscono neanche l'abc del loro mestiere, perchè hanno una preparazione improvvisata, o perchè hanno ottenuto il posto mediante raccomandazioni, o perchè non conoscono l'ambiente sardo nel quale sono stati importati da altra regione, «più o meno sorella».

Parliamoci chiaro, onorevoli colleghi: che cosa possiamo pretendere da questi poveri nostri amministratori comunali affiancati da simili elementi tecnici? E' legittimo e, soprattutto, è degno della Regione tendere loro la mano ed aiutarli proprio con questo controllo di merito concepito come una forma di collaborazione. Se ci rendiamo conto della situazione obiettiva di certi piccoli Comuni sardi, dobbiamo riconoscere che il controllo di merito sotto questa forma, non solo è in armonia con i principi della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna, ma è, soprattutto, rispondente alle necessità locali derivanti dalla insufficienza dei mezzi e dalla impreparazione degli amministratori.

Un altro aspetto del problema — sul quale ieri si sono soffermati a lungo i colleghi Piero Soggiu e Angelo Giua — è dato dalla questione del decentramento delle sezioni di controllo. Nel progetto di legge che io avevo elaborato e che avrei presentato al Consiglio se non fossi stato chiamato a far parte della Giunta e se il collega Melis non avesse presentato il disegno di legge in discussione, avevo previsto un uni-

co organo di controllo per le Province; prevedo inoltre: per l'organo di controllo regionale avente sede in Cagliari la competenza sugli atti e sui Comuni della provincia di Cagliari; la istituzione di due sezioni a Sassari e a Nuoro in sostituzione degli organi provinciali di controllo sui Comuni; e infine un ulteriore decentramento delle funzioni di controllo presso altre sedi che non sto qui ad elencare. Per dimostrarvi che io mi ero reso conto delle esigenze — che sono state illustrate ieri in questa aula dal collega Dessanay — relative ad altri settori dell'ordinamento regionale, mi permetto di leggervi il testo dell'articolo 1 della proposta di legge che io avevo preparato: «In esecuzione del disposto dell'articolo 44 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale..., l'Amministrazione regionale — secondo le norme della presente legge e del regolamento da approvarsi nelle forme del disposto... — delega funzioni alle amministrazioni provinciali e si vale dei loro uffici centrali in Cagliari, Sassari e Nuoro.

Ai fini della migliore funzionalità e della diretta ed immediata aderenza amministrativa alle necessità locali delle popolazioni, nonchè a compenso verso le Province delle prestazioni di esse in dipendenza di quanto previsto nel comma precedente, vengono istituiti, a cura e spese dell'Amministrazione regionale, in Oristano, Iglesias, Tempio, Lanusei [e, almeno per il momento, io mi fermerei qui] uffici di decentramento provinciale e regionale, collegati con le amministrazioni comunali nelle località indicate ed aventi competenza nelle circoscrizioni territoriali da determinarsi nel succitato regolamento». Possibilità quindi di osmosi — secondo quanto accennato ieri dal collega Muretti — tra provincia di Nuoro e provincia di Cagliari (o domani, eventualmente, di Oristano) per la circoscrizione della sezione staccata di Bosa. «Agli uffici e delegazioni provinciali e centrali e a quelli circoscrizionali di cui alle disposizioni precedenti sono collegati direttamente [questa è l'innovazione] gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura e rispettive sezioni, gli Ispettorati ripartimentali delle foreste e dipendenti uffici, nonchè tutti gli organi ed uffici a carat-

tere provinciale o locale anche se dipendenti dallo Stato, aventi funzioni di amministrazione o di esecuzione per conto della Regione nelle materie a questa attribuite dal combinato disposto degli articoli 6, 3 e 4 del citato Statuto speciale». Questo era l'articolo programmatico del progetto di legge da me studiato.

Io ho illustrato queste tesi fin dal mio primo intervento in Consiglio dalla seduta del 24 giugno 1949.

Espressi allora il proposito di occuparmi più di questioni amministrative che di questioni politiche. Dissi fin da allora: bando alla politica, ma si cerchi un indirizzo pratico e amministrativo all'attività regionale; si attui il decentramento regionale in sede locale, collegando direttamente la Regione con le Province e con i Comuni mediante l'esercizio dei controlli, ma anche chiamando le Province e i Comuni a partecipare della responsabilità amministrativa. Non è stato fatto tutto questo; queste mie raccomandazioni sono rimaste inascoltate, perchè, consentitemelo — non voglio offendere nessuno — è proprio vero che non c'è peggior sordo di chi non vuol sentire.

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. Siamo rimasti indietro anche rispetto al Governo centrale.

SERRA (D.C.). Siamo rimasti indietro perchè effettivamente non abbiamo ancora capito qual'è la giusta via; ma questo non dipende dalla maggioranza, o almeno non dipende esclusivamente dalla maggioranza, dipende anche da chi in una sede sostiene un determinato principio e in un'altra sede ne sostiene un altro.

DESSANAY (P.C.I.). Certamente questo non si può dire di noi.

SERRA (D.C.). Invece, lo dicevo proprio per voi, perchè poc'anzi ho dimostrato di averne ragione. La mia convinzione era — come ho già detto — che il controllo sulle Province potesse essere esercitato da un unico organo; oggi posso anche aderire alla tesi di coloro che ritengono opportuna la istituzione di sezioni in ciascu-

na Provincia; ritengo comunque che — data la rapidità degli attuali mezzi trasporto — la dinamicità del controllo non verrebbe compromessa dal trasferimento degli atti delle amministrazioni provinciali a Cagliari. Tuttavia, rispettosi come siamo dell'ordinamento provinciale, riconosciuto dallo Statuto speciale, non possiamo non accettare la creazione delle sezioni provinciali; siamo favorevoli anche alla creazione di sezioni dell'organo di controllo sui Comuni, ma, a mio avviso, dovremmo evitare di indicare la sede delle sezioni fin da ora. In questo momento noi dovremmo preoccuparci soprattutto di compiere il primo passo, e soltanto quando saranno funzionanti le tre sezioni provinciali — cioè quando avremmo fatto una certa esperienza — potremo provvedere alla creazione di altre sezioni. Per quanto mi riguarda, sono pronto a dare il mio voto favorevole ad un ordine del giorno che impegni lo stesso Consiglio regionale a provvedere in un momento successivo nel senso che ora ho indicato. Si tratta di questione tecnica e non di questione politica, e ritengo che non sia opportuno pregiudicare la soluzione sin d'ora. Se oggi cercassimo di indicare le singole sedi delle future sezioni, non potremmo tenere lontana da questa aula la polemica dei campanili. D'altra parte, la creazione delle sezioni di controllo richiede la disponibilità di personale apposito. Io condivido talune delle preoccupazioni del collega Baggedda: ritengo, per esempio, che, anche per quanto riguarda i membri elettivi dell'organo di controllo, si debba ricercare personale adatto che non sia legato troppo strettamente all'ambiente nel quale deve operare e che sia immune da pregiudizi di natura politica o, peggio, personalistica.

Dobbiamo inoltre cercare di evitare il pericolo di una eccessiva burocratizzazione. Io non ritengo, per esempio, indispensabile la creazione di una sezione di controllo nella cittadina di Isili. Lo dico con tutta franchezza, e lo direi con la stessa franchezza anche se Isili fosse in Provincia di Cagliari, e la mia elezione a consigliere regionale dipendesse dagli elettori di quella cittadina.

II LEGISLATURA

CCLXII SEDUTA

26 GENNAIO 1956

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. E Iglesias?

SERRA (D.C.). Ho già espresso il parere che le sezioni di controllo, almeno in un primo momento, potrebbero essere istituite soltanto ad Iglesias, Oristano, Tempio e Lanusei.

DESSANAY (P.C.I.). Nelle sedi dei vecchi circondari...

SERRA (D.C.). Non è possibile: i vecchi circondari erano undici, salvo errore.

PRESIDENTE. Prego gli onorevoli consiglieri di non interrompere l'oratore, che altrimenti è costretto a spezzettare il suo intervento.

SERRA (D.C.). La Commissione — io non ero presente, altrimenti mi sarei opposto — ha stabilito di affidare la presidenza dell'organo di controllo all'Assessore competente. Io non sono di questo avviso. L'Assessore ha già molte cose di cui preoccuparsi e deve mantenersi estraneo a certi conflitti. Io escludo la possibilità che un Assessore si immischi nelle beghe locali; ma vorrei che non fosse chiamato dalla legge ad occuparsene. Condivido questa opinione con il collega Bagedda.

Voce a sinistra. Non le pare di averlo già citato abbastanza?

SERRA (D.C.). Lo cito per dovere di obiettività; anche per quanto è stato fatto in un determinato periodo storico io non credo di avere espresso opinioni preconcepite, pur essendo stato sempre contrario al sistema generale che ha caratterizzato quel periodo.

In ogni modo, io sarei disposto ad accettare la proposta di attribuire la presidenza dell'organo di controllo all'Assessore. Non posso invece essere d'accordo col collega citato or ora e più volte prima sulla necessità da lui sostenuta di procedere alla nomina dall'alto dei componenti dell'organo di controllo. Non condivido questa tesi, che non è conforme allo spirito democratico dell'ordinamento costituzionale e istituzionale italiano; non la condivido anche perchè è necessario dare una garanzia di obiettività agli amministratori, garanzia che può essere

invece offerta dalla elezione da parte del Consiglio regionale — cioè da parte di un organo elettivo — dei tre componenti del Comitato, perchè uno di questi sarà necessariamente un rappresentante della minoranza, il quale potrà curare gli interessi della parte dalla quale sarà stato eletto, anche se per avventura non avrà una tessera di partito. Mi pare pertanto che il sistema elettivo non possa essere intaccato e che la presenza di rappresentanti della maggioranza e della minoranza sia sufficiente ad assicurare che l'organo di controllo non sarà influenzato nei suoi giudizi da posizioni personalistiche unilaterali.

Non condivido l'eccezione fatta dal collega Asquer nei confronti del Magistrato che dovrebbe entrare a far parte dell'organo di controllo. Il collega Asquer sostanzialmente sarebbe favorevole alla presenza nel Comitato di un Magistrato amministrativo (ed io non ho niente in contrario, perchè è previsto dalla Costituzione); egli però ritiene che finchè non sarà in funzione il Tribunale amministrativo regionale non sarebbe bene chiamare a far parte dell'organo di controllo un giudice ordinario, perchè egli teme che possa trattarsi, ad esempio, di un penalista impreparato a risolvere questioni di diritto amministrativo. Durante la prima legislatura, in occasione di una discussione sulla applicazione della legge per la concessione di terre incolte, io ebbi occasione di esprimere nei confronti di qualche Magistrato un giudizio tanto severo da apparire perfino intemperante. Tuttavia, io non credo che il Presidente della Corte d'Appello sceglierà l'ultimo dei Magistrati quando gliene chiederemo uno per l'organo di controllo. Io credo che un'Assemblea come la nostra, nella quale persino i professori di lettere e di filosofia si atteggiavano a docenti di diritto amministrativo, sia disposta a riconoscere una preparazione anche in questo settore ad un Magistrato dell'ordine giudiziario che ha necessariamente un corredo di studi giuridici universitari, e che talvolta ha delle pubblicazioni, frutto di studi specifici. Io sostengo la necessità — anche per creare un equilibrio in seno all'organo di controllo — della presenza nell'organo di controllo di un Ma-

gistrato; e ritengo che il Presidente della Corte d'Appello — in attesa della entrata in funzione del Tribunale amministrativo — delegherà uno dei migliori Magistrati, un Magistrato che abbia una preparazione specifica anche nel diritto amministrativo.

L'articolo 7 del disegno di legge configura i compiti di assistenza e consulenza dell'organo di controllo. L'immagine che potremmo usare per definire questo tipo di intervento è quella del padre che dà la mano al figlio, o, addirittura, quella dell'angelo custode che apre le ali sul suo protetto. Mi pare che non si possa pretendere di più. E' pertanto fuor di luogo tentare di far apparire soffocatore delle libertà locali questo intervento della Regione.

E veniamo al controllo contabile. Francamente io non mi sarei aspettato che un vero professore — quando io l'ho chiamato così non volevo fare dell'ironia, ma semplicemente attribuirgli il titolo che obiettivamente gli spetta — negasse la legittimità costituzionale del controllo contabile. Se la Costituzione parla genericamente di controllo di legittimità e di controllo di merito, il controllo contabile è necessariamente da esercitare sotto una di queste due forme di controllo; ed è da esercitare in sede consuntiva, cioè in un momento successivo alla emanazione degli atti amministrativi e alla realizzazione delle entrate e delle spese segnate nel bilancio di previsione.

D'altra parte, l'articolo 46 dello Statuto speciale ci impone il rispetto dei principi delle leggi dello Stato; il testo unico dell'attuale legge comunale e provinciale risale, è vero, al 1934, ma non possiamo evitare di tener conto del fatto che dall'articolo 251 all'articolo 265 tratta della responsabilità degli amministratori e degli impiegati, di chi cioè maneggia il pubblico danaro. Quello indicato dall'articolo 46 dello Statuto non è un principio generale — come quello indicato dall'articolo 3 —; non è una norma che ci imponga il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, ma è una norma tassativa che ci impone il rispetto dei principi delle leggi dello Stato in materia di amministrazione comunale e provinciale, cioè dei principi che sono alla ba-

se del citato testo unico. L'articolo 252 del testo unico — mi duole che non sia in aula il collega che metteva in dubbio la legittimità del controllo contabile — reca, testualmente: «Gli amministratori che ordinano spese non autorizzate in bilancio o non deliberate nei modi e nelle forme di legge, oppure ne contraggono l'impegno, o danno esecuzione a provvedimenti non deliberati ed approvati nei modi di legge ne rispondono in proprio ed in solido.

Nello stesso modo rispondono gli amministratori che, avendo adottato ed eseguito deliberazioni da essi dichiarate d'urgenza o immediatamente esecutive, non ne abbiano poi ottenuta la ratifica o l'approvazione nei modi di legge.

Gli amministratori incorrono altresì nella responsabilità di cui ai comma precedenti, quando abbiano deliberato, o, per quanto riguarda i consorzi, proposto lo stanziamento di entrate puramente figurative dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio». Credo di avere sottolineato con la lettura dell'articolo il punto che avrebbe dovuto tenere presente il collega che mi ha preceduto. Non aggiungo altro.

Articolo 254: «Gli amministratori rispondono dei danni che abbiano arrecato ai rispettivi enti: per avere proceduto a locazioni, alienazioni, acquisti, somministrazioni od appalti senza l'osservanza delle relative disposizioni di legge; per avere trascurato l'applicazione e la riscossione di tributi e di entrate regolarmente deliberate». Anche questo articolo si cita per i casi esposti dal collega che mi ha preceduto.

Articolo 260: «Sulle responsabilità previste negli articoli precedenti, e su ogni altra dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale, provinciale e consorziale pronuncia il Consiglio di Prefettura [da ora in poi saranno gli organi regionali].

Le relative procedure possono essere iniziate d'ufficio o sopra richiesta della autorità di vigilanza e definite anche separatamente dall'esame e dal giudizio dei conti. Contro la decisione del consiglio di Prefettura [ne ha parlato ieri il collega Piero Soggiu] è ammesso il ricorso alla Corte dei Conti». A me pare che non si possano avere maggiori garanzie...

DESSANAY (P.C.I.). La verità è che il Consiglio comunale viene sciolto prima...

SERRA (D.C.). Lei accenna ad una questione politica che deve essere esaminata a parte; io, invece, parlo della legittimità, anzi della eticità del controllo contabile. Se non consacrassimo in norme giuridiche questa esigenza etica del controllo contabile, gli amministratori non avrebbero la garanzia di una corretta amministrazione delle disponibilità finanziarie del loro Comune.

Articolo 262: «Sono esenti da responsabilità i componenti dei collegi amministrativi, che per legittimi motivi non abbiano preso parte alle deliberazioni abbiano fatto constatare in tempo nel verbale del loro motivato dissenso o dei richiami o proposte fatte per evitare l'atto da cui è derivato il danno». Io mi sono avvalso due o tre volte di questo articolo in qualità di Presidente della Provincia di Cagliari, per esempio, quando i miei colleghi volevano concedere determinati aumenti senza che ci fosse il corrispettivo in entrata; non solo chiesi che il mio dissenso risultasse dai verbali, ma presi congedo per un mese, proprio perchè non volevo condividere una responsabilità...

DESSANAY (P.C.I.). Non è un'argomentazione pertinente.

SERRA (D.C.). Lo è, perchè si tratta non soltanto di principi delle leggi dello Stato, ma di principi etici, direi quasi di diritto naturale. E non possiamo ignorarli.

Vi risparmio la lettura dell'articolo 264 del testo unico della legge comunale e provinciale. Ma è chiaro che il mantenimento del controllo contabile non può essere messo in discussione. E mi pare che la formula contenuta nel testo del proponente, approvato dalla Giunta e presentato al Consiglio, sia la più appropriata.

La legislazione vigente è quella che è; i principi delle leggi dello Stato richiamati dallo Statuto sono quelli che sono: *de iure condendo* possiamo studiare la possibilità di modificare anche lo Statuto speciale, ma, per il momento e da un punto di vista pratico, appare sconsigliabile un tentativo di superare i limiti del disegno di legge.

Per quanto riguarda il controllo sulle persone, a me pare che sia il caso di approvare il testo originario degli articoli 18, 19, 20 e 21. Se vi è, per così dire, qualche discrasia, non credo che sia proprio di fondo. E' comunque opportuno richiamarci alle leggi dello Stato, almeno genericamente, per evitare che la legge in discussione venga rinviata. Tutto ciò non comporta una rinuncia ai nostri diritti, nè un tradimento degli interessi che siamo stati chiamati a difendere nello spirito dello Statuto speciale.

Io mi auguro che il disegno di legge venga approvato alla unanimità; e prego i colleghi di quei Gruppi che si sono espressi sfavorevolmente in un primo momento di esaminare la possibilità di correggere la loro posizione con una dichiarazione di voto. E' un suggerimento che sommessamente e fraternamente mi permetto di dare, perchè non si tratta di precisare il loro punto di vista *de iure condendo*, e cioè di ribadire la loro posizione contraria all'autonomia e favorevole allo Stato totalitario; qui si tratta di prendere una posizione *de iure condito*, una posizione cioè che tenga conto della realtà costituzionale del nostro Paese. Non sono in discussione le nostre ideologie: il nostro compito è quello di esercitare le funzioni attribuite alla Regione Sarda. Siamo impegnati in questo, oltre che dal fatto che siamo stati chiamati al nostro posto dalla fiducia popolare, dal fatto che abbiamo prestato in questa aula un solenne giuramento.

A nome della maggioranza io mi affido al voto del Consiglio, che approverà — io mi auguro — il disegno di legge all'unanimità. (*Consensi*).

PRESIDENTE. Nel pomeriggio non vi sarà riunione del Consiglio, perchè è stata convocata di urgenza la prima Commissione per esaminare la questione relativa alla impugnativa nanti la Corte Costituzionale delle norme già operanti.

I lavori del Consiglio proseguiranno nella mattinata di domani alle ore 10 e 30.

La seduta è tolta alle ore 12 e 45.