

CCLXVI SEDUTA

(ANTIMERIDIANA)

MARTEDÌ 31 GENNAIO 1956Presidenza del Presidente **CORRIAS****INDICE**

Pag.

Assenze per più di cinque giorni	5133
Congedi	5133
Disegno di legge: «Controlli sulle Province e sui Comuni». (77) (Continuazione della discussione):	
COSSU, relatore di minoranza	5134-5135-5140
SERRA	5134-5146-5148
SOGGIU PIERO	5135-5141-5144-5147
ZUCCA	5136-5139-5143-5144-5146-5147
MELIS	5137
CASTALDI	5137-5138-5144-5147
CAPUT	5137-5144
LAY	5138
BROTZU, Presidente della Giunta	5139-5145-5148
DESSANAY	5142
AZZENA	5144
Interrogazione (Annunzio)	5133

Congedi.

PRESIDENTE. L'onorevole Cherchi ha chiesto congedo per motivi di salute. Se non vi sono osservazioni, questo congedo si intende concesso.

Annunzio di interrogazione.

PRESIDENTE. Si dia annunzio dell'interrogazione pervenuta alla Presidenza.

DESSANAY, Segretario:

«Interrogazione urgente Giua Angelo sulla istituzione di nuovi cantieri di lavoro in Ogliastra». (513)

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

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

Continua la discussione degli articoli. Si dia lettura dell'articolo 10.

DESSANAY, Segretario:

Art. 10

Gli organi di controllo di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge esplicano nei confronti delle Province e dei Comuni i controlli di legittimità, esclusi quelli di cui al primo comma dell'articolo 9, ed i controlli di merito che le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della pre-

La seduta è aperta alle ore 11 e 30.

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

Assenze per più di cinque giorni.

PRESIDENTE. Comunico il nome dei consiglieri che si sono astenuti dall'intervenire alle sedute del Consiglio per più di cinque giorni consecutivi: Campus, decima assenza; Cherchi, settima assenza; Sotgiu Girolamo, settima assenza.

sente legge attribuiscono al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa. Esercitano inoltre i poteri di controllo sostitutivo che le vigenti norme deferiscono parimenti al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa.

PRESIDENTE. A questo articolo è stato presentato un emendamento sostitutivo Pirastu Cossu - Zucca - Dessanay. Se ne dia lettura.

DESSANAY, Segretario:

«Gli organi di controllo di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge esplicano, oltre il controllo di legittimità, i controlli di merito sulle deliberazioni relative ai seguenti oggetti:

- a) bilancio preventivo;
- b) spese vincolanti il bilancio per oltre quattro anni.

Ogni altro controllo non espressamente previsto nella presente legge si intende soppresso».

PRESIDENTE. L'onorevole Cossu ha facoltà di illustrare questo emendamento.

COSSU (P.C.I.), relatore di minoranza. Vorrei ricordare agli onorevoli colleghi che oggi, in materia di controllo di merito, esiste da una parte una legislazione molto vasta, complicata, farraginosa e difficile da individuare in tutti i suoi aspetti particolari, mentre dall'altra esiste una norma costituzionale, quella dell'articolo 130, che è chiara, tassativa e che deve servire di orientamento a chiunque voglia disciplinare, in base alla Costituzione stessa, il controllo di merito. L'articolo 130 della Costituzione afferma che il controllo normale, ordinario è quello di legittimità, mentre quello di merito può sussistere soltanto nei casi determinati dalla legge. Questa espressione così limpida, così chiara, sta a dimostrare quello che concordemente tutti gli amministratori e gli esperti di diritto amministrativo affermano, e cioè che in linea di principio il controllo di merito è abolito, è soppresso e che tutta la legislazione attualmente in vigore, basata sul testo unico del 1934, deve essere rivista.

Il nostro emendamento si propone appunto di adeguare, almeno per i punti che ci sembrano essenziali, la materia del controllo di merito alla norma costituzionale. Indubbiamente nessuno

può contestare che fra l'articolo 130 della Costituzione e la legislazione del 1934 esiste una incompatibilità aperta, piena, insanabile. Nel conflitto fra la norma costituzionale così chiara e il testo unico 1934, da tutte le parti criticato e ritenuto ormai anacronistico, mi pare che si debba assumere un atteggiamento democratico, aderente alle istanze e alla volontà dei vari organismi e ispirato al principio dell'autonomia locale. Può darsi che il nostro emendamento restringa a tal punto il controllo di merito da rendere necessarie in avvenire eventuali modifiche su alcuni punti, ma noi riteniamo, conformemente alle esperienze delle nostre Amministrazioni comunali e provinciali, — di tutto il Paese, badate, non soltanto della Sardegna — che le materie da mantenere sotto il controllo di merito siano essenzialmente gli atti fondamentali della vita delle Amministrazioni comunali e provinciali, e cioè: i bilanci preventivi, i conti consuntivi e le spese che impegnano questi organismi per periodi eccedenti il mandato.

Inoltre, sempre conformemente alla norma dell'articolo 130 della Costituzione, riteniamo che nessun'altra materia possa essere oggetto di questo tipo di controllo.

Credo che il concetto e la sostanza di questo emendamento siano chiari. Resta soltanto da vedere se di fronte a due norme incompatibili fra loro, noi si voglia ancora mantenere in vita la legislazione del 1934, mantenendo quindi su un gran numero di materie controlli pesanti e opprimenti. La legislazione passata è caotica, farraginosa e soprattutto incostituzionale, perchè l'articolo 130 della Costituzione afferma, in linea di principio, che il controllo di merito deve sussistere soltanto come eccezione, non come regola. L'emendamento all'articolo 10 da noi presentato si ispira appunto a questo articolo della Costituzione.

SERRA (D.C.). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERRA (D.C.). La questione che stiamo trattando è stata già esaminata abbastanza parti-

II LEGISLATURA

CCLXVI SEDUTA

31 GENNAIO 1956

colareggiatamente in sede di discussione generale. Comunque non è male riprenderla in esame e tracciarne le linee essenziali, partendo dai principi fondamentali della Costituzione e dello Statuto speciale per la Sardegna, principi che vanno costantemente tenuti presenti e rispettati.

Come ho già detto durante la discussione generale, è necessario prendere le mosse dall'articolo 46 dello Statuto sardo, il quale articolo dice: «Il controllo sugli atti degli Enti locali (lasciamo da parte per ora la polemica sulla parola «atti») è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato».

COSSU (P.C.I.), *relatore di minoranza*. Cioè in armonia con la Costituzione.

SERRA (D.C.). No, non soltanto in armonia con la Costituzione, ma anche con le altre leggi dello Stato. Questa è la base dalla quale dobbiamo partire per prendere in esame la questione del controllo di merito, anche se tale controllo ha assunto recentemente caratteristiche ben diverse da quelle che aveva assunto con la legislazione del 1934. Infatti, mentre in precedenza il controllo di merito si aveva su quasi tutti gli atti degli Enti locali, con la legge 9 giugno 1947, numero 530 — emanata in regime democratico — si è avuta una sensibilissima innovazione, perchè il controllo di merito sui Comuni e le Province è stato limitato solo ad alcune materie tassativamente indicate, e si tratta delle materie più importanti, fra le quali sono compresi i bilanci, i contratti, gli impegni di spesa, i piani regolatori, i mutui, eccetera.

La stessa legge, inoltre, ha disciplinato in modo diverso il controllo di merito a seconda delle varie categorie nelle quali sono stati suddivisi i Comuni. Il controllo di merito si attenua quanto più un Comune è grande, e questo criterio è, secondo me, il più saggio possibile, in quanto nei Comuni più importanti si può essere quasi certi che gli amministratori siano idonei, per capacità, per preparazione e per esperienza, a svolgere le loro funzioni. Il con-

trollo di merito è stato dunque grandemente ristretto per i Comuni maggiori, mentre è molto più ampio per i Comuni minori, i quali — come è stato ampiamente detto nella discussione generale — è giusto che stiano sotto la tutela di un angelo custode, che in questo caso dovrebbe essere la Regione, più che il Prefetto e la Prefettura.

L'articolo 130 della Costituzione specifica chiaramente che la tutela che si esplica con il controllo di merito può aversi nei casi determinati dalla legge. Ora, come abbiamo visto, la legge che regola la materia è quella del 1947, ed essendo stata emanata quasi contemporaneamente alla Costituzione, si può presumere che si ispiri agli stessi principi. Mi pare del resto che il controllo di merito previsto dalla legge del 1947 per i piccoli Comuni non sia affatto eccessivo, perchè gli atti sui quali tale controllo può essere esercitato sono tassativamente indicati.

Mi sembra, quindi, che questo disegno di legge rispetti lo spirito dell'articolo 130 della Costituzione e che, inoltre, riproducendo quasi integralmente le disposizioni della legge numero 62 del 1953, sull'ordinamento regionale in generale, costituisca un passo in avanti verso l'attuazione di un nuovo sistema di controlli. Se abbiamo veramente a cuore le sorti dell'autonomia dobbiamo, senza deflettere da una linea di difesa degli interessi della Regione e da una integrale applicazione dello Statuto, cercare di agevolare in ogni modo l'attuazione di questo sistema di controlli.

Nell'eventualità che il Governo respinga questa legge, spetterà alla Corte Costituzionale decidere; ma io mi auguro che, impostata la questione in questi termini, nel pieno rispetto delle leggi attualmente vigenti, nessun rilievo venga mosso.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Anche il nostro Gruppo è contrario all'emendamento in discus-

sione, col quale si tende ad apportare due modifiche al testo della Giunta.

Per quanto riguarda la prima parte dell'emendamento, devo prospettare la questione esaminata or ora dall'onorevole Serra, però sotto un profilo che a me sembra più esatto. I presentatori, partendo dall'articolo 130 della Costituzione, il quale afferma che può aversi controllo di merito soltanto nei casi specificamente indicati dalla legge, sostengono erroneamente che la legislazione in vigore, e quindi anche l'articolo 10 del disegno di legge, che ad essa si richiama, sono in contrasto con l'articolo 130 della Costituzione perchè ammettono un controllo indiscriminato sugli Enti. Questa tesi non è esatta, perchè anche la legislazione precedente al 1947, pur ponendo un amplissimo campo di esercizio del controllo di merito, tuttavia prevedeva qualche limitazione, soprattutto perchè specificava i casi in cui poteva essere esercitato il controllo stesso.

Io sono d'accordo sull'opportunità che anche i casi previsti nella legislazione vigente debbano essere ulteriormente specificati, ma non sono d'accordo sul modo con cui sono stati specificati nell'emendamento. E, poichè in questa materia non sono d'accordo con l'amico onorevole Serra, il primo passo da compiere mi pare dovrebbe essere proprio quello di modificare la classificazione dei Comuni, perchè, così come essa è organata, non è affatto soddisfacente. A mio parere sarebbe più soddisfacente una classificazione basata su diversi criteri. Innanzitutto dovrebbe esserci una categoria di Comuni che sono al di sotto di certi limiti e che quindi hanno esigenze e bisogni molto modesti; una seconda categoria dovrebbe comprendere i Comuni rurali, che hanno già esigenze maggiori di quelle dei Comuni della prima categoria; infine, una terza categoria dovrebbe comprendere i grossi Comuni, che non dovrebbero essere soltanto quelli con 500.000 o 1.000.000 di abitanti, poichè dai 100.000 abitanti in su tutti i Comuni hanno le stesse caratteristiche ed esigenze.

L'emendamento che stiamo discutendo mi convince ancora di più della fondatezza del nostro atteggiamento. Nell'emendamento, infatti,

è detto che devono essere sottoposti a controllo di merito, oltre i bilanci preventivi, anche le spese vincolanti il bilancio per oltre quattro anni, e tale controllo dovrebbe venir esercitato su tutti i Comuni, senza tener conto delle varie esigenze.

Ho mosso queste obiezioni non tanto per criticare l'emendamento, quanto per spiegare le ragioni della nostra esitazione e per dichiarare che questo non ci pare davvero il metodo migliore per affrontare la questione. Su questa materia dovremo intervenire in seguito, a ragion veduta, dopo che sarà stata fatta una classificazione dei Comuni che ci soddisfi.

Nella seconda parte dell'emendamento si propone poi la soppressione del controllo sostitutivo. Di questa questione si è già parlato in sede di discussione generale, ed io ho allora dichiarato che non mi pare opportuno abolire di colpo i controlli sostitutivi, perchè a questo proposito le critiche sono state rivolte non tanto all'istituto, quanto al modo con cui essi vengono esercitati. Si tratta, in definitiva, di reprimere gli abusi, non di abolire l'istituto, che anzi può essere di grande utilità per le Amministrazioni.

Per queste ragioni, mi dichiaro contrario all'emendamento.

ZUCCA (P.S.I.). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZUCCA (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, io ho già chiarito, nel mio intervento in sede di discussione generale, i motivi per i quali il Gruppo socialista ritiene necessario che vengano portate innovazioni per quanto riguarda le materie sottoposte a controllo di merito.

In realtà, le lungaggini burocratiche da tutti lamentate, dalle quali la vita dei Comuni è ostacolata e talvolta mortificata, si devono proprio al fatto che anche la legge del 1947 ha mantenuto un numero eccessivo di materie sulle quali è possibile esercitare il controllo di merito. Ieri l'onorevole Melis lamentava che per la sola Provincia di Cagliari vi sono ogni anno ol-

tre 11.000 deliberazioni sottoposte a controllo...

MELIS (P.S.d'A.). Constatavo, non lamentavo.

ZUCCA (P.S.I.). Constatava in tono di lamento.

MELIS (P.S.d'A.). Neanche per idea!

ZUCCA (P.S.I.). Ora, posto che le deliberazioni sottoposte a controllo, quando la vita dei Comuni sarà più complessa, diventeranno ancor più numerose, se noi lasceremo le cose allo stato attuale, non elimineremo davvero le lungaggini burocratiche e la vita dei Comuni continuerà ad essere sempre più ostacolata.

Mi sia anche consentito di dire che non ritengo valide neppure le ragioni che hanno portato gli onorevoli Soggiu e Serra. L'articolo 46 dello Statuto parla di controllo esercitato nei modi e nei limiti stabiliti con leggi della Regione «in armonia con i principii delle leggi dello Stato». La elencazione delle materie sottoposte a controllo di merito non può essere considerata un principio giuridico che debba essere necessariamente seguito pedissequamente in legge regionale, tanto più che tale elencazione muta con il mutare delle leggi; la legge del 1934, ad esempio, ne elencava 26-27, quella del 1947 ne elenca 12. Sotto questo profilo, nessun contrasto esiste, dunque, tra il nostro emendamento e quanto stabilisce la legge del 1947 circa il controllo di merito.

Vorrei inoltre far notare agli onorevoli colleghi che il controllo di merito si limita, in pratica, ad un rinvio dell'atto all'organo che lo ha emanato, per un riesame; nessuna deliberazione, infatti, può essere annullata se non per una questione di legittimità, perchè il controllo di merito comporta solo il riesame. Pertanto, il controllo di merito, così come oggi è considerato dalle norme costituzionali, è soprattutto un'attività di consulenza. Ma noi abbiamo anche previsto la creazione di organi di consulenza della Regione, che avrebbero appunto il compito di assistere e stimolare gli Enti locali. In realtà, se si sottopongono a controllo di merito

il bilancio preventivo e le spese vincolanti il bilancio per oltre quattro anni, si sottopone a tale controllo tutta la attività, perchè una Amministrazione comunale non può spendere se non le somme indicate nel bilancio di previsione. In pratica, tutte le spese sono già preventivamente sottoposte al controllo di merito, attraverso il controllo sul bilancio. Quindi, in realtà, fermi restando il controllo di legittimità e il controllo contabile, è possibile anche il controllo di merito. L'organo di controllo, ad esempio, può, nel momento in cui esamina il bilancio preventivo di una Amministrazione comunale, giudicare se la spesa che l'Amministrazione stessa intende effettuare per cantieri di lavoro è opportuna o meno, eccessiva o insufficiente.

Anche per il controllo suppletivo si può dire che il termine esprime male ciò che avviene in pratica. Infatti, più che di un controllo, si tratta della imposizione, da parte dell'organo di controllo, della propria volontà sulla volontà degli amministratori degli Enti locali.

CASTALDI (D.C.). Gli organi di controllo hanno il compito di applicare la legge, non di violarla.

ZUCCA (P.S.I.). In Italia, però, come ella sa, una cosa è la norma posta dalla legge, ed un'altra è il modo con cui tale norma viene applicata.

D'altra parte, nell'eventualità che le Amministrazioni non funzionino o non rispettino la legge è previsto che l'organo di controllo abbia addirittura il potere di scioglierle. In regime democratico, comunque, non si può sostituire il controllo dal basso, esercitato dagli elettori, con un controllo che proviene dall'alto. Quando una Amministrazione comunale non funziona, il popolo ha il mezzo, attraverso il suffragio universale, di esprimere la propria sfiducia verso quella Amministrazione, ma non è il funzionario X o l'organo di controllo Y che devono potersi sostituire alla volontà del popolo liberamente espressa.

CAPUT (M.S.I.). Quando i buoi sono fuggiti dalla stalla...

II LEGISLATURA

CCLXVI SEDUTA

31 GENNAIO 1956

ZUCCA (P.S.I.). Se i buoi son fuggiti dalla stalla, si possono sempre fermare, magari a fucilate.

Invito gli onorevoli colleghi a riflettere sulla sostanza del nostro emendamento, che tende ad attuare il principio democratico dell'autonomia comunale nella nostra Regione Autonoma, che di questa autonomia dovrebbe essere vessillifera e portatrice, e tende a sviluppare l'autonomia comunale, anzichè soffocarla.

Per quanto riguarda poi il contrasto con le leggi nazionali, tale contrasto, come ho detto, non esiste; esiste soltanto la volontà della Regione di innovare, in base ai suoi poteri, una materia che rientra sotto la sua diretta competenza.

CASTALDI (D.C.). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTALDI (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che il problema, piuttosto che sotto il profilo teorico, debba essere affrontato sotto il profilo pratico. L'onorevole Zucca, che forse non ha esaminato il disegno di legge con la necessaria attenzione, ha affermato che tutto si risolve in questioni di spesa. Esaminiamo però i singoli settori.

Per quanto riguarda i piani regolatori edilizi, noi abbiamo sempre invocato l'attuazione di una politica regionale su questa materia, perchè è necessario vengano fissati criteri unitari per tutta l'Isola, anzi per tutta la Nazione, onde evitare che ogni città, ogni villaggio adotti soluzioni diverse, che provocherebbero una grande confusione e un aumento enorme dei costi, mentre con una pianificazione generale, che permetterebbe la produzione in grandi serie, si avrebbe una riduzione dei costi. Quest'ultima è la tendenza che attualmente si cerca di seguire: si sta cercando, per esempio, di far adottare in tutta Italia determinate tensioni elettriche.

E' chiaro, dunque, che in questa materia la Regione dovrà intervenire con un controllo di merito, anche se i provvedimenti non comporteranno alcun impegno di spesa.

Lo stesso dicasi per i regolamenti degli Enti locali in materia di igiene, di edilizia e di polizia locale. Anche qui non si tratta di una questione di bilancio o di spesa, ma non si può consentire che i Comuni regolino caoticamente, ciascuno a modo proprio, queste materie.

Occorre vi sia anche un controllo in materia di tributi, perchè, se è vero che le amministrazioni comunali sono espressione della volontà popolare, è anche vero che si tratta della volontà della maggioranza, e devono essere tutelati i diritti della minoranza. Se la maggioranza impone tributi arbitrari, gravosi, insopportabili a carico esclusivamente dei lavoratori...

LAY (P.C.I.)... allora è democristiana.

CASTALDI (D.C.). Lei sbaglia. E' necessario che vi sia un controllo di merito su queste materie, e per il controllo offre maggiori garanzie di imparzialità un comitato regionale, non una piccola Amministrazione comunale.

LAY (P.C.I.). Questo è antidemocratico.

CASTALDI (D.C.). Niente affatto.

Anche per quanto riguarda il controllo sostitutivo non posso essere d'accordo con l'onorevole Zucca. E' accaduto di recente, ad esempio, che un Comune si sia rifiutato di nominare l'ostetrica condotta, lasciandone privo il paese. In questo caso il controllo sostitutivo offre la possibilità di porre riparo alla inazione dell'Amministrazione comunale.

LAY (P.C.I.). Ma questo è un altro tipo di controllo!

CASTALDI (D.C.). D'accordo; mi sto occupando di entrambi i tipi di controllo, come del resto ha fatto anche l'onorevole Zucca, perchè di entrambi si parla nell'articolo. Il controllo sostitutivo è tassativamente fissato per legge. Nessuna Amministrazione comunale, ad esempio, ha il diritto di non nominare il medico o la ostetrica condotti. E', questo, un obbligo di legge tassativo al quale è estranea la volontà del popolo, cui spetta di nominare gli amministratori comunali. Come il tranviere deve condur-

re il tram sui binari, così l'Amministrazione comunale deve rispettare la legge. E' chiaro che quando un amministratore comunale non rispetta la legge ed interviene l'organo di controllo, questo non contraddice la volontà popolare, ma tale volontà integra.

Esaminiamo ora il problema delle spese vincolanti il bilancio per oltre quattro anni, affrontato esplicitamente dall'emendamento dei colleghi delle sinistre. L'emendamento, in effetti, presuppone che le Amministrazioni comunali e provinciali debbano in quattro anni attuare un programma definito. Capita però che una Amministrazione appena eletta non possa affrontare, per una qualsiasi ragione, un determinato problema. E, se tale problema comporta una spesa ingente e viene affrontato da una Amministrazione allo scadere del suo mandato, la nuova Amministrazione che sortirà dalle elezioni si troverà per forza legata ad una deliberazione che essa non ha approvato...

ZUCCA (P.S.I.). Esagerato!

CASTALDI (D.C.). Questo vi dimostra che il problema è molto più grave di quanto a voi non appaia, colleghi dell'opposizione. Ha ragione il collega Melis quando afferma che la legge in discussione non sarà eterna. Le norme che regolano il controllo sulle Province e sui Comuni possono essere più o meno perfette; esse, comunque, danno maggiore garanzia se applicate da un organo imparziale, quale sarà quello creato dalla Regione. E' inutile richiamare ai suoi obblighi e doveri un organo, se questo sa di essere nel giusto; se questo organo però vuole attuare dei provvedimenti illegittimi, tali provvedimenti non attuerà se richiamato in tempo. Se, per esempio, un Comune intendesse alienare dei terreni a cinque lire al metro quadrato, un richiamo dell'organo di controllo potrebbe farlo desistere dai suoi propositi. Se nei grossi centri, per impedire che i Comuni adottino deliberazioni paradossali del tipo di quella che or ora citavo, spesso basta una presa di posizione della stampa, nei piccoli Comuni, dove l'influenza della stampa è minima, è particolarmente utile che si attui un controllo accura-

to, anche di merito, un controllo non vessatorio, ma secondo giustizia.

In molti casi, poi, deliberazioni illegittime o inopportune potrebbero essere approvate non tanto per malafede quanto per ignoranza. Non si può pretendere che un povero funzionario di un piccolo Comune possa conoscere minuziosamente tutta la congerie enorme di leggi regionali e nazionali. Io ho avuto modo di recente di osservare, nel corso di un processo penale, che un Comune aveva approvato delle deliberazioni contrarie alla legge unicamente per ignoranza; si era dato corso ad un'asta in modo illegittimo creando una serie di complicazioni, mentre sarebbe bastato un controllo dell'organo tecnico competente per fare osservare che c'era stato un vizio di forma e che si poteva rimediare a tutto.

Io sono del parere dell'onorevole Melis. Battiamo una strada prudente attenendoci alle disposizioni della legislazione del '47. Quando avremo maturato la necessaria esperienza, potremo modificare le disposizioni del disegno di legge in discussione; ma oggi, riprendendo un noto adagio, ricordo che chi lascia la via vecchia per la nuova, sa quel che lascia e non sa quel che trova.

PRESIDENTE. Qual'è il parere della Giunta?

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. La Giunta è per il testo della Commissione.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay. Chi lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'articolo 10. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 11.

DESSANAY, *Segretario*:

Art. 11

Per il controllo di merito ai fini del riesame

II LEGISLATURA

CCLXVI SEDUTA

31 GENNAIO 1956

di cui al capoverso dell'articolo 130 della Costituzione, gli organi di controllo previsti negli articoli 2 e 3 della presente legge, ove riscontrino un vizio di merito nella deliberazione, possono invitare, entro quindici giorni dal ricevimento dei processi verbali, con ordinanza motivata, il Consiglio provinciale od il Consiglio comunale a riprenderla in esame. Il termine è di trenta giorni per la deliberazione di approvazione del bilancio. Decorso tale termine la deliberazione diventa esecutiva.

Il termine rimane sospeso ove l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla Provincia od al Comune.

Ove il Consiglio provinciale od il Consiglio comunale confermino senza modificazioni, a maggioranza assoluta dei loro componenti, la deliberazione, al cui riesame siano stati invitati dall'organo di controllo ai sensi del primo comma di questo articolo, diventa esecutiva dopo la pubblicazione per la durata di quindici giorni all'albo pretorio e l'invio all'organo di controllo della deliberazione stessa, che dovrà essere effettuato entro otto giorni dalla data della deliberazione. Resta salva la potestà di annullamento a norma dell'articolo 9 della presente legge.

PRESIDENTE. All'articolo 11 è stato presentato un emendamento sostitutivo Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay, ed un emendamento soppressivo Soggiu Piero. Se ne dia lettura.

DESSANAY, Segretario:

Emendamento sostitutivo Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay:

«Ai fini del riesame di cui all'articolo 130 della Costituzione gli organi di controllo possono invitare, entro 15 giorni dal ricevimento dei processi verbali, con ordinanza motivata il Consiglio provinciale o il Consiglio comunale a riprendere in esame la deliberazione.

Il termine è di 30 giorni per le deliberazioni di approvazione del bilancio. Il termine per la richiesta di riesame rimane sospeso quando l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante e ri-

prende a decorrere dal ricevimento della risposta senza ulteriori sospensioni.

Il controllo di legittimità sugli atti restituiti, a seguito di esercizio del controllo di merito, è limitato alle sole modificazioni delle deliberazioni rinviata eventualmente apportate dall'ente deliberante in sede di riesame».

Emendamento soppressivo Soggiu Piero:

«Ultimo capoverso: sopprimere le parole "a maggioranza assoluta dei loro componenti"».

PRESIDENTE. L'onorevole Cossu ha facoltà di illustrare il suo emendamento.

COSSU (P.C.I.), relatore di minoranza. Io spero che questo secondo emendamento circa il controllo di merito possa essere accettato, perchè è meno radicale del primo ed attiene soltanto alle modalità con cui il controllo stesso viene esercitato. Faccio questa premessa proprio per dichiarare che, in fondo, non si tratta di innovare la materia nella sua sostanza, come nell'emendamento relativo all'articolo 10. Mi pare che il testo del disegno di legge non soddisfi affatto a questo riguardo, perchè lascia aperta la via ad una sospensione *sine die* del termine mentre il nostro emendamento tende appunto, anche nella espressione letterale, ad adeguarsi a quella che è la dizione dell'articolo 130 della Costituzione.

Nella sostanza non dovrebbe esserci nessun disaccordo fra quello che viene affermato dal disegno di legge e quello che affermiamo noi con il nostro emendamento. Noi poniamo semplicemente dei limiti alla sospensione del termine che si ha quando l'organo di controllo chiede dei chiarimenti, notizie integrative, elementi di maggiore giudizio, e via dicendo.

Inoltre, il nostro emendamento non obbliga ad una seconda pubblicazione: procedimento, questo, che, oltre a costituire una perdita di tempo, rappresenta un sistema nuovo, che non è assolutamente compatibile con l'articolo 130 della Costituzione. Probabilmente, il consigliere Soggiu dirà che non di interruzione di termini si tratta, ma di sospensione; in realtà, però, dei termini vi sono sempre. Debbo comunque obiettare che, se quando si usa il termine

«sospensione» si afferma che il tempo trascorso si dovrà cumulare con quello avvenire, è anche vero che non è stata fissata la durata massima della sospensione. Pertanto, l'organo di controllo che volesse bloccare una deliberazione, lo potrebbe fare impunemente, potendo ripetutamente chiedere dei chiarimenti.

Il nostro emendamento porta a questo: mentre mantiene il cumulo del tempo precedente con quello successivo alla sospensione, tende a statuire un periodo massimo di sospensione, cioè quindici giorni.

Inoltre, il nostro emendamento mira ad evitare che la deliberazione, eventualmente modificata per accoglimento delle osservazioni dell'organo di controllo, venga sottoposta ad una nuova pubblicazione. Anche a questo proposito non so quale giustificazione si possa dare circa l'adempimento di una nuova formalità che, come dicevo, è gravosa e non si concilia con l'articolo 130 della Costituzione. Qualora l'organo deliberante ritenga di accettare le osservazioni e quindi di modificare la deliberazione, non si vede il perchè di una nuova pubblicazione. Se la Costituzione permette sia di disattendere alle osservazioni sia di accoglierle, una volta accolte non c'è bisogno di sottoporre a nuova pubblicazione il provvedimento. Non vediamo proprio la ragione di una procedura di questo genere.

Nel secondo capoverso del nostro emendamento è contenuta una innovazione che ha certamente un carattere sostanziale: quella di stabilire che il controllo di legittimità sugli atti restituiti può concernere soltanto le parti della deliberazione che eventualmente abbiano subito delle modifiche. In altre parole: la deliberazione, già sottoposta a controllo di legittimità, deve esservi ancora una volta sottoposta limitatamente alle parti modificate. Anche questa esigenza ci pare giusta, ci pare democratica, ci pare soprattutto ispirata ad un principio di correttezza amministrativa. Non vediamo la necessità di un secondo controllo di legittimità sull'intera deliberazione.

Nell'eventualità che il nostro emendamento non venga accettato, invitiamo il proponente a rivedere la forma dell'articolo 11 nel testo del-

la Commissione fissando un termine massimo al periodo di sospensione ed evitando altresì che si debba ricorrere ad una seconda pubblicazione delle deliberazioni. Con questa speranza noi manteniamo fermo il nostro emendamento, ritenendo che non sia assolutamente tranquillante la dizione del disegno di legge espressa dal proponente e confermata dalla Commissione a maggioranza.

PRESIDENTE. L'onorevole Soggiu ha facoltà di illustrare il suo emendamento.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Se il Presidente me lo consente, parlerò non solo per illustrare il mio emendamento, ma anche per esaminare l'emendamento che è stato proposto dal collega Cossu.

Il mio emendamento non ha bisogno di una lunga illustrazione, dato che ne ho già fatto parola in sede di discussione generale. Mi ha mosso a presentarlo il fatto che nell'articolo 130 della Costituzione non si prescrive alcuna maggioranza qualificata, diversamente dalla norma in esame. D'altra parte, resto, in questa materia, sempre della vecchia mia opinione che tutti gli organi collegiali e tutti gli appartenenti agli organi collegiali debbano avere una educazione civile e politica tale da rendersi conto che, quando vi sia la presenza del numero minimo prescritto per la validità delle deliberazioni, la maggioranza non ha bisogno d'essere qualificata.

Due ragioni mi inducono a mantenere l'emendamento: una preoccupazione di ordine giuridico costituzionale, cioè che si eviti una disposizione contraria alla Costituzione, ed una ragione di merito, in quanto non trovo motivi per cui i controllori si debbano preoccupare che la nuova deliberazione venga approvata a maggioranza qualificata.

Quanto all'altro emendamento, io sono d'accordo col collega Cossu nel riconoscere che esso non apporta modifiche sostanziali; direi anzi che non ne apporta affatto. Il collega Cossu però sostiene che il testo del proponente lascia aperta la strada ad una durata non limitata nel tempo del periodo di sospensione. Questa preoccupazione non mi sembra fondata. Oltre-

tutto, come ha riconosciuto il collega Cossu, in caso di sospensione si ha la sicurezza che il termine non ricomincerà a decorrere, finita la sospensione, *ex novo*, per intero, ma verrà consumato soltanto quel tanto del termine che non era stato consumato prima della sospensione, mentre la interruzione fa ricominciare il decorso dell'intero termine. Non è dunque necessario che si stabilisca — mi si perdoni la espressione — con una pignoleria che non ha valore tecnico-giuridico, che «il termine riprende a decorrere... senza ulteriori sospensioni».

E' chiaro che, se si dice che il termine «rimane sospeso ove l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla Provincia od al Comune», la conseguenza immediata è questa: la sospensione del termine comincerà al massimo nella data in cui l'organo di controllo proverà di aver spedito la richiesta di chiarimenti...

DESSANAY (P.C.I.). Perchè non lo si dice?

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Ma è una conseguenza automatica! (*Interruzioni*). Mi si lasci finire e si vedrà che io non faccio una opposizione di principio su questo punto.

Io solo non voglio, colleghi della sinistra, che una mia eventuale accondiscendenza al vostro emendamento si manifesti senza farvi notare che sono fermamente convinto che l'emendamento stesso non è necessario. Se poi la maggioranza del Consiglio lo vuole approvare, non sarò io a sollevare troppe questioni.

Riprendo la mia argomentazione. Come automaticamente ha inizio, così, il giorno in cui l'ente controllato può dimostrare che le sue risposte sono pervenute all'organo di controllo, la sospensione deve finire. Se queste conseguenze automatiche del testo del disegno di legge non sembrano, non dico tranquillizzanti — chè tranquillizzanti sono in pieno —, ma completamente accessibili ad un interprete non molto ferrato, parliamone espressamente nel testo legislativo; così, però, ci esponiamo alla critica della difettosità delle nostre formulazioni tecniche e giuridiche.

Questo è quanto avevo da dire a proposito

della sospensione dei termini. A proposito poi dell'ultimo capoverso dell'emendamento delle sinistre, riconosco che esso, quanto a sostanza, è accettabile; ritengo però che anch'esso sia del tutto superfluo. Infatti, i casi sono due: o la deliberazione rinviata per un riesame di merito ha già avuto la sua approvazione di legittimità, e allora, automaticamente, l'esame di legittimità ricadrà, in un secondo tempo, soltanto sulla parte modificata; oppure la deliberazione non solo ha suscitato il rinvio per il riesame nel merito, ma non ha ancora riscosso l'approvazione per quanto riguarda la legittimità, ed allora la norma dell'emendamento diventa superflua perchè nessuno può impedire che il controllo di legittimità avvenga.

Per quanto riguarda la parte dell'emendamento delle sinistre nella quale ci si preoccupa di stabilire che dopo la cessazione della sospensione non sono ammissibili ulteriori sospensioni, la ritengo anch'essa del tutto superflua, perchè per configurare una nuova sospensione bisognerebbe che la nuova decisione, presa in seguito al rinvio, fosse modificativa della prima, e meritasse essa stessa un rinvio. Allo stesso modo mi sembrano superflue anche le ultime parole del primo comma dell'articolo: «Decorso tale termine la deliberazione diventa esecutiva».

Non mi pare, dunque, che valga la pena di introdurre tante modifiche nel corpo dell'articolo 11, salvo che si vogliano soltanto precisare le date dell'inizio e della fine della sospensione dei termini. Comunque, se il Consiglio volesse apportare all'articolo 11 taluna delle modifiche contenute nell'emendamento delle sinistre, bisognerebbe trovare una formulazione diversa da quella dell'emendamento stesso.

Vorrei ora mettere in guardia il collega Cossu circa le conseguenze delle sue affermazioni a proposito della pubblicazione delle delibere. Il collega Cossu ha sostenuto che, quando si accettino i suggerimenti dell'organo di controllo, non dovrebbe essere più necessaria la pubblicazione delle delibere. Intanto, il rinvio per riesame non dovrebbe contenere dei suggerimenti su quello che l'Ente controllato dovrebbe fare. L'organo di controllo si limita a criti-

care la deliberazione. Comunque, a parte tutto questo, ritengo pericoloso l'affermazione del collega Cossu; la pubblicazione delle delibere, infatti, non serve per garantire l'organo di controllo; la pubblicazione, assieme all'invio all'organo di controllo, è uno dei due elementi che si richiedono perchè le delibere siano atti perfetti. Ma la pubblicazione ha anche un altro fine: vale a rendere possibile il controllo degli amministratori... (*interruzioni*).

Detto questo, possono configurarsi alcune ipotesi. Se in sede di rinvio si modifica la deliberazione, la pubblicazione è necessaria perchè anche la nuova deliberazione può essere rinviata. Non solo: poichè, ripeto, non serve a garantire l'organo di controllo, ma a garantire gli amministratori, la pubblicazione è necessaria perchè questi possano conoscere la nuova deliberazione. Nel caso, invece, che venga riconfermata la deliberazione, la pubblicazione non è affatto più necessaria per quanto riguarda la perfezione dell'atto, ma perchè gli amministratori hanno diritto di sapere che la deliberazione, rinviata per il riesame di merito, è stata riapprovata nel suo testo originario.

Ecco perchè credo che, anche nel caso di riapprovazione *in toto* della deliberazione, almeno la notizia che questa è stata integralmente riapprovata debba essere data, mediante pubblicazione, agli amministratori.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Zucca. Ne ha facoltà.

ZUCCA (P.S.I.). Io non intervengo sulla parte del nostro emendamento che in pratica è stato accettato anche dal collega Soggiu, quella, cioè, relativa alla durata della sospensione dei termini. Voglio invece intervenire sull'ultima parte dell'emendamento, laddove si tratta, a mio avviso, di questione la cui importanza non va sottovalutata.

Qualunque deliberazione va pubblicata nell'albo pretorio, quali che siano gli eventi che ad essa possano seguire. I termini per i terzi che ricorrono contro una determinata deliberazione decorrono dal giorno della pubblicazione di questa, venga o non venga sottoposta a control-

lo di merito. Il controllo di merito, in realtà, è soltanto la facoltà dell'organo di controllo di suggerire modifiche, di dare il suo parere motivato sul merito di una deliberazione. Comunque, la deliberazione viene sempre esposta per i 15 giorni regolamentari nell'albo, e quindi i terzi, qualunque sia il parere dell'organo di controllo, possono fare ricorso. Se, dopo il rinvio all'organo deliberante, la deliberazione viene riapprovata senza modifiche, non si può parlare di una nuova deliberazione. Invece, l'ultimo comma dell'articolo 11 fa di questa deliberazione, identica alla prima, una nuova deliberazione, passibile anche del controllo di legittimità.

Trattandosi non di una nuova deliberazione, ma di una deliberazione riconfermata, che è stata già pubblicata, non si comprende perchè si debba addivenire ad una seconda pubblicazione e soprattutto perchè da questa decorra il termine utile per l'esercizio del controllo di legittimità. I termini per il controllo di legittimità non dovrebbero decorrere dalla data della seconda pubblicazione, ma semmai dalla data della prima. Nulla vieta all'organo proposto al controllo di legittimità di esercitare il suo controllo; ma non si può far sì che i controlli di legittimità e di merito avvengano in date diverse. Una norma di questo genere non ha senso.

Il problema ha una importanza fondamentale. In pratica, con le disposizioni dell'articolo 11, può avvenire, collega Soggiu, che l'organo di controllo, non riuscendo a spuntarla sul merito, aspetti la seconda pubblicazione per bollare la deliberazione per illegittimità... (*Interruzione del consigliere Soggiu Piero*). Caro collega Soggiu, cercherò di rendere ancora più chiaro il mio pensiero. L'organo di controllo, non essendo d'accordo sul merito rimanda la deliberazione ad un nuovo esame. L'ente controllato la riapprova senza modifiche; intanto il termine utile per il controllo di legittimità scade, deve necessariamente scadere perchè la deliberazione era già stata pubblicata e inviata agli organi competenti, oltre che per il controllo di merito, anche per il controllo di legittimità.

L'ultimo comma dell'articolo 11 afferma: «Ove il Consiglio provinciale od il Consiglio

II LEGISLATURA

CCLXVI SEDUTA

31 GENNAIO 1956

comunale confermino senza modificazioni... la deliberazione... diventa esecutiva dopo la pubblicazione per la durata di 15 giorni all'albo pretorio e l'invio all'organo di controllo della deliberazione stessa... Resta salva la potestà di annullamento...».

AZZENA (D.C.). Però in base all'articolo 9.

ZUCCA (P.S.I.). Sì, ma dopo la seconda pubblicazione. Il nostro emendamento, praticamente, elimina la possibilità di un duplice controllo di legittimità sulla stessa deliberazione. Su una stessa deliberazione è assurdo esercitare due volte, in termini distinti, il controllo di legittimità. Se la deliberazione è legittima in base al primo controllo non può diventare illegittima in base al secondo controllo.

CAPUT (M.S.I.). Questo non è esatto: la deliberazione può diventare benissimo illegittima.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Ammetta, per esempio, che il Consiglio comunale od il Consiglio provinciale non siano stati convocati regolarmente.

ZUCCA (P.S.I.). Onorevole Soggiu, la legge parla chiaro: se la deliberazione non è approvata nei termini voluti dalla legge...

CAPUT (M.S.I.). E chi lo rileva questo?

ZUCCA (P.S.I.). Comunque, io dico che non c'è bisogno di far decorrere i termini due volte.

CAPUT (M.S.I.). Adesso scende ad una tesi subordinata.

ZUCCA (P.S.I.). E' chiaro che ogni deliberazione rinviata deve essere rivista, però per il controllo di legittimità non devono decorrere due volte i termini, come invece è detto all'ultimo comma dell'articolo 11.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Castaldi. Ne ha facoltà.

CASTALDI (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, a me pare che il testo predisposto dall'onorevole Melis, come in genere

tutti i suoi lavori, sia chiaro e lucido e non meriti affatto nessuna correzione. E rapidamente motiverò questa mia affermazione.

Comincio con l'esaminare la correzione che al disegno di legge vuole apportare l'onorevole Piero Soggiu. A me pare che all'onorevole Soggiu sia sfuggito che non è una norma procedurale quella per cui si richiede la maggioranza assoluta per la riapprovazione delle deliberazioni rinviate; si tratta, invece, di una norma, se così si può dire, parallela a quella dell'articolo 33 del nostro Statuto speciale, il quale stabilisce che la riapprovazione delle leggi rinviate dal Governo centrale deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale. Il concetto è lo stesso. Quando il controllo dà luogo al rinvio di un atto, è logico che la riapprovazione dell'atto avvenga con una maggioranza qualificata. Quindi, secondo me, sarebbe assolutamente inopportuno introdurre una correzione al testo del disegno di legge.

Esamino ora l'ultimo comma dell'emendamento delle sinistre. A me pare che esso crei una grandissima confusione. In esso è detto che il controllo di legittimità «è limitato alle sole modificazioni delle deliberazioni». Voi sapete, onorevoli colleghi, che anche aggiungendo un solo comma si può modificare tutto il valore di un provvedimento. Non si può dunque parlare di un controllo di legittimità limitato. Una modifica apportata ad un provvedimento equivale alla modifica di un esponente in una espressione algebrica. La sostanza del provvedimento, come il valore della espressione algebrica, muta. Non si può dunque accettare il principio dell'ultimo comma dell'emendamento delle sinistre. Caro Zucca, tu dici: «l'organo di controllo che non riesce a spuntarla sul merito annulla la deliberazione per illegittimità». Questo significa pensare che i componenti del Comitato di controllo che dovrà essere istituito dalla Regione possano agire in base a dei puntigli da bambini delle scuole elementari...

ZUCCA (P.S.I.). Uomini siamo!

CASTALDI (D.C.). Se la diffidenza del collega Zucca fosse veramente fondata, di fronte al pericolo di una decadenza del potere del con-

trollo di legittimità, gli organi competenti si affrettarebbero a esercitare tale potere in tutti i casi possibili, annullando moltissime deliberazioni che in seguito al rinvio del controllo di merito potrebbero essere semplicemente modificate.

A che scopo annullare tutti i provvedimenti sottoposti al controllo di legittimità? Ciò è contro la prassi amministrativa, è contro la economia dei giudizi. D'altra parte, — come bene ha fatto osservare anche il collega Caput — vizio di illegittimità in una deliberazione può verificarsi proprio in seguito alla riapprovazione che segue al rinvio del controllo di merito. Per esempio, trattandosi di una delibera di un Comune, il Consiglio comunale viene convocato, ma la riapprovazione della delibera viene senza essere stata preventivamente inserita all'ordine del giorno. Ecco un vizio che può e deve essere rilevato solo con un secondo esame. Ancora: nella riapprovazione di una delibera si può incorrere in un vizio di forma. Può non essere intervenuto il segretario; può mancare la pubblicità obbligatoria della seduta; vi possono essere difetti nella convocazione del Consiglio, eccetera.

A me pare, dunque, che non sia opportuno modificare l'articolo 11, che, al contrario di tanti testi legislativi, è molto chiaro. Diceva il grande Jacopone: «Dove è chiara la lettera non far oscura glossa». Non cerchiamo di rendere l'articolo 11 oscuro, di renderlo complesso, di renderlo di difficile attuazione.

PRESIDENTE. Qual'è il parere della Giunta?

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. La Giunta è favorevole al testo della Commissione.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'emendamento Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay. Chi lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto ora in votazione l'emendamento Soggiu Piero. Chi lo approva alzi la mano.

(Non è approvato).

Metto in votazione l'articolo 11 nel testo della Commissione. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 12.

DESSANAY, *Segretario*:

Art. 12

Per i controlli sui consorzi di Comuni e Province si applicano le norme stabilite per la Provincia, se si tratta di consorzi dei quali la Provincia fa parte, o, altrimenti, quelle stabilite per il Comune consorziato che conta il maggior numero di abitanti, o per il Comune capoluogo di provincia, se questo fa parte del Consorzio.

Ove del Consorzio facciano parte Comuni appartenenti a più Province il controllo è esercitato dall'organo istituito per la Provincia nella cui circoscrizione ha sede l'Amministrazione del Consorzio.

PRESIDENTE. Poichè nessuno domanda di parlare su questo articolo, lo metto in votazione. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 13.

DESSANAY, *Segretario*:

Art. 13

Le deliberazioni adottate dalle Province e dai Comuni nelle materie ad essi delegate dalla Regione a norma dell'articolo 44 dello Statuto speciale per la Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, numero 3, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge, sono trasmesse entro dieci giorni al Presidente della Giunta regionale che le rende esecutive con suo decreto adottato su proposta dell'Assessore o degli Assessori competenti per materia. Il decreto del Presidente della Giunta sarà registrato, ove occorra, dalla Corte dei Conti.

La Giunta regionale può sempre sostituirsi alle Province ed ai Comuni nell'esercizio delle

funzioni delegate in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Serra. Ne ha facoltà.

SERRA (D.C.). Propongo che, in sede di coordinamento, venga aggiunta nei due commi dell'articolo, dopo «Province» e «Comuni», la parola «Consorzi».

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole Serra. Poichè nessun altro domanda di parlare sull'articolo 13, lo metto in votazione con l'aggiunta proposta dall'onorevole Serra. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Si dia lettura dell'articolo 14.

DESSANAY, Segretario:

Art. 14

In ogni capoluogo di provincia un consiglio di controllo contabile presieduto dal Presidente degli organi di controllo di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge, e composto di un funzionario regionale amministrativo di gruppo A e di un funzionario regionale di ragioneria, nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale, esprime i pareri ed esercita tutte le altre funzioni di carattere non giurisdizionale che le norme vigenti attribuiscono al Consiglio di Prefettura.

PRESIDENTE. A questo articolo è stato presentato un emendamento aggiuntivo Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay. Se ne dia lettura.

DESSANAY, Segretario:

«Agli effetti del giudizio di responsabilità contabile non può essere dichiarata o promossa la ineleggibilità degli amministratori prima che sia intervenuto nei loro confronti giudizio definitivo».

PRESIDENTE. L'onorevole Zucca ha facoltà di illustrare questo emendamento.

ZUCCA (P.S.I.). L'emendamento aggiuntivo da noi proposto all'articolo 14 risponde ad un principio sancito dalla Costituzione della Repubblica: l'imputato è considerato innocente sino alla sentenza definitiva. L'affermazione esplicita di questo principio, nel disegno di legge in esame, vale ad ovviare ad alcuni inconvenienti che talora si verificano nella sfera d'azione degli Enti locali. Si sa come venga esercitato il controllo contabile e l'accertamento delle responsabilità contabili degli amministratori. Tale controllo viene, talvolta, esercitato a fini non chiaramente contabili; la responsabilità contabile vale spesso per motivare una vera e propria persecuzione di carattere politico.

Già ho citato alcuni episodi avvenuti di recente in Provincia di Cagliari. Ad alcuni amministratori comunali sono state addebitate sul piano contabile le differenze tra le entrate previste nel bilancio e quelle in pratica realizzate dai Comuni. Così agli amministratori del Comune di Quartu è stata addebitata la differenza tra l'entrata prevista per l'imposta di famiglia e quella realizzata. Un altro Comune aveva previsto in bilancio la tassa sull'immondizia; poi, dato che il bilancio si chiudeva in pareggio, non l'ha applicata per risparmiare un onere alla popolazione. Ebbene, agli amministratori di questo Comune sono stati addebitati i tre milioni previsti in bilancio come entrata sulla tassa immondizia e non realizzati. Sono, questi, degli episodi che al lume della logica, prima che del diritto, dovrebbero apparire assurdi. Tuttavia, è vero — come ha avuto modo di rilevare il collega Serra — che in base alla legislazione vigente agli amministratori comunali possono essere mossi addebiti contabili sul tipo di quello che or ora citavo. Spetta poi all'Autorità giudiziaria dichiarare l'assurdità delle accuse.

Quali sono le conseguenze degli addebiti contabili, onorevoli colleghi? Basta dichiarare l'esistenza di una lite pendente tra un amministratore comunale e il Comune perchè quell'amministratore sia ineleggibile. Sarebbe stato opportuno, a questo proposito, modificare tutta la legislazione, che è anacronistica e di tipo medioevale; non potendo far questo, però, è bene

almeno affermare anche per i giudizi di responsabilità contabile il principio costituzionale per cui l'imputato è considerato innocente sino alla condanna definitiva.

Il nostro emendamento, dunque, tende a correggere la illogica situazione esistente oggi nella legislazione sulle responsabilità contabili. In esso praticamente è detto: prima di dichiarare un amministratore responsabile dal punto di vista contabile si aspetti la decisione della Corte dei Conti o dell'organo cui la decisione spetta. Il nostro emendamento va a vantaggio di tutti gli amministratori comunali e vale a salvaguardare la dignità stessa degli amministratori comunali.

PRESIDENTE. Ha domandato di parlare l'onorevole Soggiu Piero. Ne ha facoltà.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Dichiaro che il nostro Gruppo è favorevole all'emendamento del collega Zucca. Le ragioni che io addurrò per giustificare questa nostra posizione sono, in buona sostanza, *mutatis mutandis*, le stesse ragioni per le quali ci siamo opposti all'emendamento delle sinistre all'articolo 11.

Da parte di coloro che avversano il principio che sta alla base dell'emendamento dell'onorevole Zucca si afferma che si può fare una analogia tra la situazione degli amministratori — termine che poi può essere interpretato sia nel senso di amministratori già in carica, sia nel senso di amministratori da eleggere — che si trovano nella condizione di ineleggibilità prevista dall'articolo 45, numero 8, del testo unico della legge comunale e provinciale e quella dei dipendenti comunali i quali, in determinate circostanze, possono essere sospesi dall'ufficio pur senza un giudizio non solo definitivo, ma neanche di merito di primo grado. A questa obiezione si risponde facilmente che di procedimenti analogici si può parlare nel solo caso in cui le due situazioni messe a confronto siano veramente analoghe, il che non mi pare sussistere per la fattispecie in esame.

In verità, l'emendamento in esame trova giustificazione più che nella parola della legge, nella giurisprudenza amministrativa e anche in

qualche decisione della magistratura ordinaria che, a mio giudizio, è abnorme, totalmente abnorme. Non è, infatti, la legge a creare la condizione di ineleggibilità in seguito a un giudizio contabile non definitivo; è la giurisprudenza, la quale, profittando del fatto che nel testo dell'articolo 48 della legge comunale e provinciale si usa il termine «pronuncia» senza l'aggettivo «definitiva», ha dedotto che il caso di ineleggibilità si verifica appena vi sia anche una pronuncia di primo grado. Ora, visto che vi è purtroppo una giurisprudenza che si va consolidando nel sostenere questa tesi, mi pare sia opportuna un'affermazione di principio che faccia valere lo spirito della legge.

Queste le ragioni per cui appoggio, assieme al mio Gruppo, l'emendamento Zucca, la cui formulazione, in sede di coordinamento, potrà essere perfezionata. In sostanza, la preoccupazione degli oppositori potrebbe essere solo questa: che, pur non essendovi un giudizio definitivo, quando ad un amministratore venga attribuita una irregolarità contabile, viene a crearsi per l'ente interessato una situazione di pericolo.

ZUCCA (P.S.I.). E' bene ricordare, però, che si tratta di un giudizio amministrativo.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Esatto, onorevole Zucca; ma non è il caso di rendere ancora più lunga la discussione. Voglio solo rilevare che la preoccupazione degli oppositori mi pare esagerata. Che cosa può avvenire se un amministratore viene eletto pur pendendo a suo carico un giudizio di responsabilità contabile? I suoi atti non sono sottoposti a controllo? La sua elezione non può creare seri inconvenienti.

CASTALDI (D.C.). No, non è così.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Onorevole Castaldi, ho capito benissimo che lei è contrario all'emendamento; io potrò parlare anche per un'altra mezz'ora, ma non riuscirò a mutare le sue convinzioni. Mi permetta, dunque, di finire il mio discorso.

Dicevo: la elezione di un amministratore sottoposto a giudizio di responsabilità contabile

II LEGISLATURA

CCLXVI SEDUTA

31 GENNAIO 1956

non può arrecare nessun inconveniente. Si viene solo a creare una situazione provvisoria e tale che può essere sanata, senza tema di porre in essere ingiustizie, con un giudizio definitivo. Oltretutto, non bisogna dimenticare che la decisione finale non può essere pregiudicata dal fatto che un amministratore sottoposto a giudizio di responsabilità contabile rimanga in carica.

Concludendo: con l'emendamento in esame non si mira alla introduzione di un nuovo principio giuridico, ma più semplicemente a ripristinare un principio che l'interpretazione giurisprudenziale ha distorto.

SERRA (D.C.). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SERRA (D.C.). Mi dichiaro subito contrario all'emendamento. Nel corso della discussione generale ho parlato di basi etiche del diritto. E questo in discussione è proprio uno dei casi in cui l'etica assume rilievo giuridico. Lasciando in disparte i rilievi di natura politica, dunque, voglio svolgere alcune argomentazioni di carattere esclusivamente morale.

Innanzitutto è bene precisare che il caso in discussione non può riguardare la sfera del diritto penale, ma il diritto amministrativo. Nel diritto amministrativo (me lo insegnano i colleghi delle sinistre, che credo abbiano almeno le nozioni più elementari in proposito) il rapporto tra persone fisiche ed enti pubblici è di tipo particolare. Nel campo del pubblico impiego, per esempio, il funzionario o l'impiegato di un ente pubblico non ha un contratto di lavoro come un qualsiasi dipendente di altri enti. A prescindere da argomentazioni di natura sindacale, il funzionario di un ente pubblico è sot-

toposto ad una particolare disciplina, che prevede, fra l'altro, anche sospensioni cautelative dal lavoro.

Io mi guardo bene dall'equiparare la posizione dell'amministratore eletto dal popolo a quella del funzionario pubblico. Comunque, per ragioni etiche, quando esista, non dico un sospetto, ma il dubbio, fondato su una inchiesta, che un amministratore abbia commesso delle irregolarità contabili, l'amministratore stesso deve cessare di svolgere le sue mansioni sino alla emissione di un giudizio definitivo.

Queste sono le ragioni per cui mi dichiaro contrario all'emendamento.

PRESIDENTE. Qual'è il parere della Giunta?

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. La Giunta è contraria all'emendamento.

PRESIDENTE. Metto in votazione l'articolo 14 nel testo della Commissione. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

Metto in votazione l'emendamento aggiuntivo Pirastu - Cossu - Zucca - Dessanay. Chi lo approva alzi la mano. *(Viene richiesta la controprova)*. Chi non l'approva alzi la mano.

(Non è approvato).

I lavori del Consiglio proseguiranno questo pomeriggio alle ore 17 e 30.

La seduta è tolta alle ore 13 e 20.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari
Anno 1956