

CCLXIX SEDUTA

(ANTIMERIDIANA)

GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1956

Presidenza del Vicepresidente MURETTI

INDICE

	Pag.	Continuazione della discussione sulla «Relazione della Giunta regionale sulle Norme di attuazione dello Statuto, leggi e decreti da impugnare nanti la Corte Costituzionale».
--	------	---

Assenze per più di cinque giorni	5169
«Relazione della Giunta regionale sulle Norme di attuazione dello Statuto, leggi e decreti da impugnare nanti la Corte Costituzionale». (Continuazione della discussione):	
SOGGIU PIERO	5169
SERRA	5172
DESSANAY	5173
ZUCCA	5174-5175-5176
LAY	5175
BROTZU, Presidente della Giunta	5178

PRESIDENTE. Prosegue la discussione sulla «Relazione della Giunta regionale sulle Norme di attuazione dello Statuto, leggi e decreti da impugnare nanti la Corte Costituzionale». E' iscritto a parlare, per il Partito Sardo d'Azione, l'onorevole Soggiu Piero. Ne ha facoltà.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, la richiesta del parere del Consiglio sulla relazione della Giunta e la relazione stessa hanno sorpreso gran parte dei consiglieri; hanno sorpreso, a mio giudizio, per la considerazione che l'articolo 35 del nostro Statuto stabilisce che il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, mentre l'articolo 32 della legge 11 marzo 1953, numero 87, riaffermando un principio dell'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, numero 1, dice che «la questione di legittimità, previa deliberazione della Giunta regionale, è promossa dal Presidente della Giunta».

Era legittimo attendersi, pertanto, che la Giunta ed il suo Presidente facessero uso della loro facoltà di proporre le impugnative. E mi sembra opportuno ricordare che, se la legge, quando parla di facoltà, non impone un determinato obbligo giuridico, colui al quale

La seduta è aperta alle ore 11 e 10.

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

Assenze per più di cinque giorni.

PRESIDENTE. Comunico i nomi dei consiglieri regionali che si sono astenuti dall'intervenire alle sedute per più di cinque giorni consecutivi: Campus, dodicesima assenza; Sotgiu Girolamo, nona assenza; Asquer, sesta assenza.

la facoltà è data deve ricordarsi che la sua attività è regolata da una norma d'obbligo di carattere politico e, ancor più che politico, morale — intesa questa parola in senso lato — che, sulla base di chiari presupposti giuridici, gli impedisce di fare discriminazioni fra un caso e un altro. Voglio dire, con questo, che nessun pubblico amministratore può invocare il termine potestativo della legge per agire o non agire a suo piacimento, poichè è norma elementare che, ad uguali condizioni giuridiche dei casi da risolvere, debba corrispondere uguale soluzione. Ma vi sono altri motivi di sorpresa, e per il modo con cui la richiesta della Giunta è stata avanzata, e per lo scopo che essa vuol raggiungere.

Il primo punto da rilevare è che nella lettera che accompagna lo studio fatto in relazione alle norme da impugnare si esprimono determinate opinioni su diversi problemi, ma non si chiede il parere del Consiglio in tutti i casi; per cui è fondata l'illazione che per certe questioni la Giunta abbia già deciso per suo conto. In effetti, il parere viene particolarmente richiesto su quelle disposizioni di legge per le quali la Giunta è esitante a proporre l'impugnativa, anche quando la ritiene giuridicamente fondata.

Un altro punto da rilevare: le disposizioni di legge sulle quali la Giunta ha svolto una indagine per una eventuale impugnativa sono ben poche: talune soltanto delle disposizioni delle Norme di attuazione dello Statuto autonomistico e cinque o sei leggi speciali. E tutto questo è stato fatto alla vigilia, possiamo dire, della scadenza dei termini utili per proporre i ricorsi alla Corte Costituzionale.

Ora, la prima domanda da porre alla Giunta è questa: posto che la Giunta ha richiesto — e la richiesta sotto questo profilo potrebbe essere apprezzabile — un parere del Consiglio, perchè per far questo ha aspettato l'ultimo momento? E' evidente, onorevoli colleghi, che chiunque abbia il senso della responsabilità, a sentirsi chiedere il parere soltanto su una parte esigua delle norme che possono

essere soggette all'impugnativa, non può che provare delle esitazioni e sentirsi in diritto di richiamare la Giunta alla necessità di prendere tempestivamente in esame tutte le disposizioni di legge che possono avere pregiudicato i diritti statutari della Regione. Oltretutto, non si può dire, a questo riguardo, che il decreto del Presidente della Repubblica che fissa la prima adunanza della Corte Costituzionale (adunanza che, con la sua data, fa iniziare il decorso del termine utile per i ricorsi avverso le leggi e gli atti promulgati ed emanati anteriormente alla formazione della Corte stessa) sia recente. Tale decreto è del 1953. E, se il parere del Consiglio era gradito, la Giunta doveva richiederlo qualche mese dopo la sua elezione, avvenuta dietro la presentazione di dichiarazioni programmatiche affermanti la volontà di difendere *unguibus et rostris* le prerogative statutarie della Regione, sì da consentire un esame approfondito del problema. In queste condizioni, scusatemi, signori della Giunta, la vostra richiesta, che poteva apparire un atto di deferenza verso il Consiglio, necessariamente deve essere considerata per lo meno un atto poco riguardoso nei confronti del Consiglio; in queste condizioni la vostra richiesta può essere considerata addirittura come un tranello per il Consiglio, come un tentativo di scansare precise responsabilità di ordine giuridico e politico, come una manifestazione non di difesa di posizioni autonomistiche, ma di accettazione del sistema del compromesso e dell'accomodamento con gli organi centrali, che hanno messo continuamente la Regione in imbarazzo, non soltanto con le disposizioni di carattere legislativo, ma con atti di amministrazione attiva definitivi soggetti anch'essi all'impugnativa.

Se dovessi esprimere un mio parere personale, direi che la Giunta si sarebbe dovuta preoccupare — come di fatto io mi preoccupo — più degli atti amministrativi che non delle norme di legge. Le leggi, infatti, trovano una continua applicazione nel tempo e, per esse, la questione di legittimità può essere sol-

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

levata indirettamente, sia nei giudizi derivanti dalla loro applicazione, sia con l'approvazione di leggi regionali che possano costringere il Governo centrale a proporre dei ricorsi presso la Corte Costituzionale. Niente di simile, invece, può avvenire per gli atti amministrativi: quando su di essi cala la saracinesca del termine, non possono più essere soggetti a ricorso costituzionale e, pur avendo valore limitatamente al caso specifico cui si riferiscono, hanno effetto definitivo, e valgono soprattutto a costituire la prassi politica dei rapporti tra Amministrazione regionale e Amministrazione centrale. Un atto amministrativo, dunque, potrebbe arrecare un pregiudizio non di natura giuridica, ma in ordine ai rapporti tra Regione e Stato, con conseguenze politiche rilevanti.

In verità, c'è da preoccuparsi della richiesta della Giunta, perchè, come io or ora accennavo, nella relazione che è stata presentata al Consiglio si parla soltanto di eventuali impugnazioni di norme di legge. Ora, io devo ricordare alla Giunta e agli stessi onorevoli colleghi, perchè se ne rendano conto, che i termini scadono anche per la impugnativa degli atti amministrativi definitivi che siano idonei a determinare un conflitto di attribuzioni. E tali sono tutti gli atti posti in essere dagli organi del Governo centrale per casi che rientrano nell'ambito della competenza amministrativa della Regione: tutti gli atti di concessione, per esempio, in materia di acque pubbliche; e faccio questo esempio perchè già il caso è venuto in discussione dinanzi al Consiglio, ed una preoccupazione grave, a questo riguardo, ha manifestato la Giunta con un disegno di legge che dichiaratamente mira ad evitare che possano sorgere altri conflitti con gli organi del Governo.

Come dicevo, anche l'impugnativa degli atti amministrativi è soggetta alla scadenza di un termine; per gli atti posti in essere prima della formazione della Corte Costituzionale, il termine decorre dallo stesso giorno dal quale decorre il termine delle impugnative delle norme di legge, come è stabilito nella seconda nor-

ma transitoria della legge 11 marzo 1953, numero 87. Unica differenza fra l'impugnativa delle disposizioni di legge e l'impugnativa degli atti è che per quest'ultima non si ha un termine di 30 giorni, ma di 60. Dunque, tanto per esaurire questo argomento e perchè non si dica che io mi accontento di rivolgere critiche alla Giunta, voglio almeno sperare che, profittando del termine più ampio, si cerchi di sapere quali sono gli atti più importanti e più pregiudizievoli per l'autonomia posti in essere dagli organi del Governo centrale e si provveda alla impugnativa.

Le richieste della Giunta sorprendono per la spregiudicatezza con la quale sono stati avanzati dei dubbi sulla opportunità di impugnare talune leggi, per le quali, peraltro, l'impugnativa appare giuridicamente fondata. Nella parte introduttiva dello studio sulle norme da impugnare si dice che motivi politici o contingenti possono sconsigliare le impugnative. Questa frase, o una frase analoga, è stata adottata dal Presidente della Giunta nel suo breve discorso di ieri. E' stato già detto giustamente dall'oratore che mi ha preceduto che, quando si manifestino le condizioni giuridiche della impugnativa di un atto o di una legge, non possono assumere rilievo i motivi di opportunità politica contingenti che tale impugnativa paiono sconsigliare; e ciò proprio perchè si tratta di motivi contingenti, e le impugnative non si possono proporre in considerazione di un momento politico transitorio. Le impugnative si propongono in considerazione di una situazione giuridica, cioè di una situazione che non può essere transitoria. Pertanto, non è possibile creare delle discriminazioni fra le varie disposizioni di legge passibili di impugnativa.

Ma, a parte ogni considerazione giuridica, a mio parere è estremamente preoccupante la spregiudicatezza con la quale, per un caso particolare, si sollevano da parte della Giunta dubbi sulla opportunità di eseguire un voto unanime del Consiglio. Tutti voi, onorevoli colleghi, comprendete che mi riferisco al voto che il Consiglio ha ripetutamente espresso

a proposito della legge del 1953 che sopprimeva due istituti di credito regionali, violando la competenza della Regione sancita dall'articolo 4 dello Statuto speciale. Non è l'origine del potere regionale che fa dichiarare regionale un istituto di credito. E', piuttosto, il contrario: un istituto regionale deve essere disciplinato da leggi regionali. Questo concetto, del resto, è stato sempre riconosciuto valido anche dagli organi centrali dello Stato. La Giunta, come dicevo, non vuole seguire una indicazione sortita da un voto unanime del Consiglio. Tutti i colleghi, anche quelli che non hanno fatto parte della prima legislatura, sanno, — perchè la questione è stata discussa anche nel corso dell'attuale legislatura — che quando si è posto il problema dell'approvazione degli Statuti del Banco di Sardegna e del C.I.S., tutti i settori del Consiglio hanno accettato tali Statuti come una misura provvisoria con la esplicita riserva di una impugnativa.

SERRA (D.C.). Questo risulta anche da una legge regionale.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). E' esatto, onorevole Serra. La riserva di impugnativa non fu solo espressa nel parere del Consiglio sugli Statuti del Banco di Sardegna e del C.I.S., ma anche in una legge regionale approvata successivamente.

Per ciò che concerne il problema del Banco di Sardegna, signori della Giunta, non potete parlare di situazione contingente nè di opportunità politica, perchè quelle stesse ragioni di opportunità politica che oggi invocate esistevano nel tempo in cui furono espresse le riserve del Consiglio. Tutte le ragioni che potrebbero essere invocate oggi per evitare una impugnativa erano conosciute in quei momenti.

Mi perdoni l'onorevole Presidente della Giunta, se io con estrema franchezza dichiaro che ciò che più mi ha sorpreso è stato il tono noncurante e dimesso con cui egli ha ieri presentato la questione al Consiglio: sembrava parlasse di una questione marginale che non in-

teressasse la vita della Regione, ma, al massimo, una maggioranza politica. Il suo discorso ha dato, almeno a me, la sensazione che la Giunta non si sia resa conto della natura del potere di impugnativa. Pertanto, non mi pare inutile ripetere che si tratta di un potere esecutivo, come risulta dalle norme di legge che all'inizio del mio intervento ho citato. La Giunta, e soltanto la Giunta, rappresenta, in questo atto solenne di difesa delle prerogative autonomistiche, la Regione. Non c'è nessun altro organo che si possa sostituire ad essa. Il potere di impugnativa è esclusivo; e al suo esercizio, onorevole Presidente della Giunta, non si può assolutamente rinunciare. Ella ha, oltretutto, il dovere morale di non rinunciare alle impugnative; e non può scordare di avere assunto, con la sua elezione, il paludamento del disperato difensore dell'autonomia.

La Giunta, in questa materia, ha una responsabilità che supera persino i limiti della comune responsabilità politica. Ed è questa una responsabilità, onorevoli colleghi della Giunta, che, quale che sia il parere del Consiglio, voi non riuscirete a scrollarvi di dosso. Quale che sia il parere del Consiglio, infatti, voi siete nella condizione di compiere o di non compiere un atto che, o si compirà adesso, o non si compirà mai più. Voi oggi correte il rischio di confondere gli interessi di una maggioranza politica temporanea con gli interessi di tutto un popolo. Non illudetevi di poter trascurare una vostra precisa responsabilità sottoponendo il problema delle impugnative al Consiglio! Oggi non si può ignorare che, dopo secoli di compressione delle sue libertà, il popolo sardo ha ottenuto uno Statuto che sancisce i suoi diritti inalienabili, e che si è preteso di annullare questa conquista con la emanazione di leggi ordinarie. Non è esagerato, signori della Giunta, dire che la rinunzia alle impugnative giuridicamente fondate per un malinteso senso di opportunità politica è una rinunzia che può acquistare valore storico, così come lo hanno acquistato altre rinunce che, purtroppo, le classi dirigenti di questa nostra povera terra hanno compiuto in altri tempi. Il

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

criterio da seguire, signori della Giunta, è quello di impugnare tutte le leggi e tutti gli atti che in qualche modo si ritiene violino il nostro Statuto.

Bisogna stare accorti al modo in cui proporre le impugnative. Si è parlato di impugnativa di singole norme e di impugnativa di leggi nel complesso. Se io non ho mal compreso, l'onorevole Dessanay è dell'opinione che non solo sia sufficiente, ma addirittura necessario impugnare le leggi nel complesso. Io vorrei a questo proposito mettere in guardia il collega Dessanay: la procedura che egli mostra di preferire non è la migliore. Io non credo ci si possa accontentare di impugnative generiche. Si può, secondo me, accettare la tesi del collega Dessanay della impugnativa delle leggi nel loro complesso soltanto in casi particolari, cioè quando la illegittimità costituzionale di una o più norme di una legge produca, di conseguenza, la illegittimità di altre norme, o della legge nel suo complesso, oppure quando la illegittimità è fondata su un caso patente di mancanza di competenza legislativa su una determinata materia. Forse esiste anche un altro caso in cui si può ammettere la procedura propugnata dal collega Dessanay: nel caso di illegittimità formale dei presupposti della legge, quando, cioè, sia prescritto che per la emanazione di una determinata disposizione di legge debba essere seguito un particolare iter e questo non sia stato seguito.

Io credo che nelle motivazioni delle impugnative si debbano indicare le norme specifiche che dalle leggi impugnate sono state violate. Questa mia opinione è confermata anche dalle disposizioni contenute nell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, numero 87, per le quali la Corte Costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime.

Parimenti non sono d'accordo col collega Dessanay quando manifesta delle preoccupazioni circa la impugnabilità delle Norme di at-

tuazione qualora esse vengano definite norme di regolamentazione costituzionale. Il collega Dessanay ha affermato che il regolamento ha la stessa natura della legge alla quale si riferisce.

DESSANAY (P.C.I.). La stessa efficacia, ho detto.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). D'accordo, onorevole Dessanay. La sua opinione, comunque, a mio giudizio è errata. La verità è che il regolamento ha una efficacia condizionata; sono identici i limiti per l'applicazione della legge e del regolamento, ma proprio quei limiti costituiscono la condizione che fa differire la natura delle norme. Il regolamento che strappa dai limiti della legge o che contraddice la legge è illegittimo di per se stesso, e quindi la sua è un'efficacia circoscritta. Il regolamento è sempre un atto del potere esecutivo, e quindi non può avere la stessa natura della legge alla quale si riferisce. Quando il regolamento violi la legge cui accede è viziato di illegittimità, e lo stesso giudice che applica in concreto la legge ha il dovere di non applicare la norma regolamentare illegittima. A mio parere, dunque, le preoccupazioni dell'onorevole Dessanay non sono fondate.

I concetti che or ora ho espresso mi convincono della necessità di suggerire alla Giunta che, lungi dal fermarsi alla impugnazione delle norme che ha preso in esame e per le quali ha chiesto il parere del Consiglio, impugni anche le Norme di attuazione — indipendentemente dal fatto che creino una situazione, nei riguardi della esplicazione delle attività regionali, accettabile o meno — ogni qual volta esse diano disposizioni con carattere permanente nel tempo riguardanti l'organizzazione interna della Regione. Il Presidente della Repubblica, infatti, era stato autorizzato — previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 56 dello Statuto speciale — ad emanare Norme di attuazione di carattere transitorio e tali da non violare i principi dello Statuto speciale e della stessa Costituzione

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

della Repubblica. E non è il caso di ricordare alla Giunta che tutte le norme sulla organizzazione interna della Regione, non solo rientrano nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni a Statuto speciale, ed in modo particolare della Regione Sarda in base alla lettera a) dell'articolo 3 del suo Statuto, ma rientrano nel campo della legislazione esclusiva anche per le Regioni a Statuto comune, come risulta dall'articolo 123 della Costituzione.

Quello della organizzazione interna era, dunque, un campo interdetto alle Norme di attuazione, salvo che non mirassero a rendere possibile la esplicazione immediata delle funzioni della Regione, e sempre con la riserva — che invece nelle nostre Norme di attuazione non è mai presente — della competenza della Regione ad emanare le norme di legge definitive per la sua organizzazione interna. Pertanto, ogni qual volta sorge un dubbio sulla legittimità costituzionale di una disposizione delle Norme di attuazione occorre proporre l'impugnativa, anche se per avventura quella disposizione può sembrare momentaneamente utile, sì da non correre il rischio di sentirsi dire domani che si doveva procedere alla impugnativa entro i termini previsti dalla legge 11 marzo 1953, numero 87.

Quasi tutte le Norme di attuazione sono illegittime, a cominciare dall'articolo 1 del primo gruppo, nel quale si dice che il Consiglio regionale sardo si raduna in Cagliari in sessione ordinaria, nei mesi di febbraio, giugno e ottobre. Questa è già una norma modificativa dello Statuto, che non usa mai l'espressione «sessione ordinaria», ma dice: «Il Consiglio si riunisce di diritto, ecc.». Non si capisce il valore di questa disposizione delle Norme di attuazione. La istituzione di una categoria di «sessioni ordinarie», infatti, non è che di competenza della Regione. Illegittimo è anche l'articolo 5 delle Norme di attuazione nel quale si dice che la Giunta regionale è composta del Presidente e di otto Assessori. Ma che valore può mai avere questa disposizione? Gli Assessori potrebbero essere tre o quindici per lo

Statuto. E nessuno aveva il diritto di modificare lo Statuto. E, se il campo di attività della Regione si restringesse e tre Assessori fossero sufficienti, se ne dovrebbero eleggere egualmente otto?

Esamino ora le altre disposizioni del primo gruppo delle Norme di attuazione.

Di illegittimità è viziato anche l'articolo 8, le cui disposizioni sono o superflue o ambigue, e tutte rivelanti lo sforzo delle Norme di attuazione di travisare la natura delle prerogative della Regione e dei suoi organi, riducendo la Giunta ad esecutrice di «deliberazioni», non di leggi. La parola «legge» è accuratamente evitata in questo articolo; si dice invece che la Giunta «esegue le deliberazioni del Consiglio». Ma che significa? Le deliberazioni del Consiglio o sono leggi (e si eseguono senza che per ciò occorra una disposizione così ovvia e pedestre come quella dell'articolo 8) o sono impegni politici che si eseguono pena la sanzione politica.

Ma l'articolo 8 afferma anche che la Giunta «approva i progetti di lavori nei limiti dei piani di cui all'articolo 4, lettera d)». Questa è una disposizione ambigua. Spetta alla Regione emanare le disposizioni che ritiene opportune in questa materia. Ambigua è ancora — sempre nell'articolo 8 — la disposizione per la quale la Giunta «approva i contratti della Regione», quasi che si trattasse di una Giunta comunale, mentre è del tutto superfluo dire che la Giunta «esercita tutte le altre attribuzioni che non rientrano nella competenza del Consiglio e del Presidente della Giunta». Sappiamo bene quali sono le competenze del Consiglio. C'era dunque bisogno di dire una stupidità di questo genere nelle Norme di attuazione?

ZUCCA (P.S.I.). Stupidità paritetica!

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Afferma poi l'articolo 9: «Il Presidente della Giunta regionale è eletto dal Consiglio in prima convocazione con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione». Dov'è, nello Statuto speciale, una norma di questo genere?

ZUCCA (P.S.I.). Nella legge comunale e provinciale se ne trova una analoga!

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Onorevoli colleghi, quando nella Costituzione della Repubblica vennero introdotte le disposizioni relative alla emanazione delle norme che sarebbero occorse per la costituzione e il funzionamento della Corte Costituzionale, si affermò (articolo 137) che una legge costituzionale avrebbe stabilito le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale. Non è dunque giusto che con una legge ordinaria si pretenda di dettare disposizioni sulla elezione del Presidente della Giunta. Ma, quasi ciò non bastasse, l'articolo 9 delle Norme di attuazione prevede una maggioranza qualificata che potrebbe rendere impossibile la costituzione di una Giunta.

Del tutto inutile è anche l'articolo 11 delle Norme di attuazione, col quale si afferma che il Presidente della Giunta rappresenta la Regione e ne firma gli atti. Per ciò che riguarda i poteri di rappresentanza la norma è pleonastica, dato che essi sono espressamente previsti dall'articolo 35 dello Statuto speciale; per ciò che riguarda la firma degli atti è estremamente generica. Molto ambigua è, invece, sempre nello stesso articolo 11, la disposizione per la quale al Presidente della Giunta spetta la firma dei titoli di spesa. Non c'è bisogno che io ricordi gli inconvenienti cui questa disposizione ha dato luogo. Del tutto illusorio è il controllo che con essa si è voluto istituire. Quando deve firmare montagne di carte, il Presidente della Giunta può avere tutta l'abilità che si vuole, ma non può assolutamente eseguire un controllo accurato.

Piuttosto strano è l'articolo 12, riguardante una materia che dal punto di vista politico ha un'enorme importanza. In esso è detto: «Gli Assessori preposti ai singoli rami dell'Amministrazione regionale ne dirigono l'attività e rispondono dei loro atti alla Giunta». Che gli Assessori debbano rispondere dei loro atti alla Giunta è ovvio, e non c'era bisogno di dirlo. Il grave è che, per l'articolo citato, gli Assessori rispondono dei loro atti solo di fronte alla Giun-

ta. Ma non sono forse eletti dal Consiglio, gli Assessori? In effetti, la loro responsabilità è duplice: vi è una responsabilità collegiale di Giunta, e vi è una responsabilità personale politica di cui si risponde dinanzi al Consiglio.

Afferma l'articolo 19 delle Norme di attuazione: «La Regione ha un segretario generale» (per fortuna non si parla di un segretario comunale) «il quale sovrintende al funzionamento di tutti gli uffici regionali». Ma in quale articolo dello Statuto si parla di un segretario generale? L'istituto del segretariato generale può essere estremamente utile per enti che abbiano un campo di attività ristretto; il segretario generale, in questo caso, serve a mantenere i contatti fra i vari settori di una amministrazione, per la quale assicura la unità di indirizzo voluta dagli organi deliberanti; in un ente complesso, dove esistano responsabilità di ordine amministrativo e di ordine politico, l'istituto del segretariato generale non è più utile ed anzi vale, così come nel caso della Regione, ad esautorare l'ente.

L'articolo 31 dice: «Il Presidente della Giunta regionale ed i Presidenti delle deputazioni provinciali forniscono le notizie ed i chiarimenti relativi alle attività degli organi regionali e provinciali, nonché copia delle deliberazioni adottate, che siano richiesti dal Rappresentante del Governo». A commento di questo articolo è da dire che i poteri del Governo, nei riguardi degli atti della Regione, sono stabiliti nell'articolo 33 dello Statuto speciale. La Regione non è un ente soggetto a tutela e i suoi atti non sono soggetti ad un visto di legittimità da parte del potere esecutivo, o di organi di emanazione del potere esecutivo, come avviene per gli atti degli Enti locali...

LAY (P.C.I.). In realtà, però, avviene che determinati atti della Regione vengano sottoposti al visto del Governo centrale.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). L'unico potere dello Stato nei confronti degli atti della Regione è quello di impugnativa delle leggi previsto dall'articolo 33 dello Statuto speciale.

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

L'articolo 38 dice che in caso di disaccordo fra il Presidente della Regione e il Ministro del tesoro circa la determinazione della quota della imposta generale sull'entrata, il conflitto è risolto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa norma viola l'articolo 8 dello Statuto speciale, per il quale la determinazione della quota dell'imposta generale sull'entrata deve avvenire d'intesa tra Regione e Stato. Non è dunque giuridicamente corretto affidare la soluzione dei conflitti al Presidente del Consiglio, che è organo dell'esecutivo. In ogni caso, se si voleva apportare una modifica all'articolo 8 dello Statuto speciale bisognava apportarla, su iniziativa della Regione o del Governo, con legge ordinaria, ma sentita sempre la Regione, non la Commissione paritetica di cui all'articolo 56 dello Statuto.

Analoghe osservazioni potrei fare per le norme che riguardano la ragioneria, ma non voglio dilungarmi troppo. Non posso tacere, comunque, che l'articolo 53 delle Norme di attuazione, che ha attribuito alla Regione le entrate erariali a partire da una data posteriore a quella dell'entrata in vigore dello Statuto speciale, è addirittura offensivo.

Onorevoli colleghi, in questo mio intervento ho voluto dare alcune indicazioni a titolo esemplificativo. Mi auguro che la Giunta ne tenga conto. Ancora una volta, prima di concludere, voglio richiamare l'attenzione della Giunta sull'estrema importanza della questione in esame. Non è un atto qualunque quello che dovete compiere, signori della Giunta; non è un atto sul quale si possano fare, a cuor leggero, transazioni per motivi di opportunità. Dovete difendere le libertà costituzionali, dovete difendere un popolo da un assalto concentrico condotto e dal legislatore ordinario e dagli organi di governo e dalle forze politiche ed economiche dominanti ancora in Italia. Buona parte degli atti o di rinvio, o di impugnativa da parte del Governo, non è sortita da scrupoli giuridici, ma è il frutto di una pressione esercitata da tutti coloro che temevano l'esercizio di un diritto autonomo di autogoverno della Regione. E' una situazione di una estrema gravità quella nella quale dovete operare, signori della Giunta; vi

deve tremare il cuore prima di rinunciare ad una impugnativa, quale che sia la sua utilità pratica immediata. Molto importanti sono le impugnative, sia dal punto di vista giuridico che da quello politico. Con l'esercitare il diritto di impugnativa, onorevoli colleghi, noi tutti partecipiamo coscientemente alla formazione di un costume e di un sistema di vita che rappresentano un passo avanti sulla via dello sviluppo autonomistico.

Signori della Giunta, la responsabilità che voi assumete nel fare o non fare uso del potere esclusivo di impugnativa non ha valore solo nei confronti di una maggioranza consiliare o del Consiglio tutto; oggi voi assumete una responsabilità dinanzi al popolo sardo. (*Consensi nel settore sardista e a sinistra*).

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare, per il Partito Socialista Italiano, l'onorevole Zucca. Ne ha facoltà.

ZUCCA (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Gruppo socialista è disposto a esprimere il suo parere sulle impugnative da promuovere nanti la Corte Costituzionale, ed è disposto ad esprimerlo nonostante le sue riserve sulla asserita volontà della Giunta di chiedere la collaborazione del Consiglio, collaborazione non solo utile, ma, a nostro avviso, necessaria.

Noi pensiamo, infatti, che non solo la Giunta, ma anche il Consiglio, soprattutto il Consiglio, è custode delle prerogative, delle competenze, dei diritti della Regione, per cui è un obbligo politico, se non giuridico per la Giunta sottoporre all'esame del Consiglio stesso le sue intenzioni circa i ricorsi da presentare alla Corte, trattandosi per di più del primo atto del genere e quindi di un atto estremamente difficile e complesso.

Ma c'è da chiedersi se veramente la Giunta regionale desidera questa collaborazione. Se noi pensiamo al ritardo con cui questa richiesta di parere è stata fatta, se pensiamo al ritardo con cui la questione è stata esaminata dobbiamo concludere che tutto il complesso problema è stato sottovalutato.

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

La Giunta non doveva attendere la costituzione della Corte, costituzione richiesta con un nostro voto al Parlamento, e sapeva da mesi che era probabile per novembre l'elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare. Non siete stati sorpresi dagli eventi, onorevoli colleghi della Giunta, sapevate che la Corte doveva essere costituita e avevate il dovere di predisporre gli atti col necessario anticipo sulla scadenza dei termini fissati dalla legge per la impugnativa. Avete, invece, messo il Consiglio nella condizione di esaminare affrettatamente questioni che hanno bisogno di estrema ponderatezza e di estrema riflessione.

Ad esempio la prima Commissione ha potuto esaminare questo problema solo negli intervalli di sospensione dei lavori del Consiglio che non discuteva di cose di scarsa importanza, ma di una legge come quella sul controllo degli Enti locali, legge che richiedeva la presenza e la attività di tutti i consiglieri. Ha dovuto lavorare ad ore insolite e senza la possibilità materiale di poter esaminare questioni da trattare con la serietà e ponderatezza necessarie.

Per tutte queste ragioni ci permettiamo di dubitare dell'asserita volontà di collaborazione da parte della Giunta: dall'esame obiettivo dei fatti e delle circostanze che contano più delle parole, questa volontà non appare.

Quali devono essere le caratteristiche dell'atteggiamento della Regione, del Consiglio e della Giunta, nei confronti delle impugnazioni da farsi? A mio parere, due devono essere queste caratteristiche.

Innanzitutto l'inflessibile difesa delle prerogative statutarie che appartengono al popolo sardo, a quello di oggi e alle future generazioni. Noi di queste prerogative siamo solo i provvisori custodi, e non col mandato di rinunciare ad esse in tutto o in parte, ma con quello di difenderle. L'altra caratteristica, a mio avviso, deve essere la serietà, la ponderatezza con cui queste impugnative devono essere esaminate e poi presentate alla Corte Costituzionale: sarebbe un errore basarle su argomentazioni ove ci darebbero una sicura sconfitta, tornerebbe a nostro disdoro e non accrediterebbe la Regione Sarda presso la Corte Costituzionale. Sotto il

primo profilo, quello della inflessibilità nella difesa delle nostre prerogative, nessuna incertezza si dovrebbe avere nell'impugnare leggi e norme che sono chiaramente in contrasto con la lettera e con lo spirito dello Statuto, anche se per queste norme e per queste leggi potessero esserci delle perplessità di carattere politico che potrebbero spingerci all'opportunismo politico e alla capitolazione politica di fronte al fatto compiuto. Il caso più clamoroso, che ha sorpreso molti consiglieri, è il dubbio affacciato dalla Giunta sulla opportunità politica di impugnare la legge istitutiva e gli statuti del Banco di Sardegna e del C.I.S. Io non userò parole grosse; c'è un voto del Consiglio che è di una chiarezza estrema, allorché il 31 marzo del '54 il Consiglio su un ordine del giorno concordato da tutti i Gruppi, unanimemente decise di impegnare la Giunta regionale, non solo a riaffermare le inalienabili competenze legislative e amministrative della Regione Sarda, ma a predisporre sin da allora, cioè marzo '54, gli atti opportuni per la proposizione del ricorso della Regione Sarda davanti alla Corte Costituzionale «a deliberare e provvedere relativamente al titolo secondo di queste leggi, a predisporre l'azione politica e legislativa necessaria perchè si possa attuare al più presto il riordinamento generale ed organico del sistema creditizio».

E nel dare l'assenso agli statuti, assenso a carattere provvisorio, si teneva ferma la riserva di impugnativa anche perchè, onorevoli colleghi, non fu in un momento d'ira, che il Consiglio regionale deliberò quell'ordine del giorno, non fu soltanto per l'esame dei principii violati che quell'ordine del giorno, che quegli ordini del giorno furono approvati; ma fu dall'esame di merito di quegli statuti che il Consiglio trasse la conseguenza della necessità di impugnarli in difesa, non soltanto delle prerogative, ma degli interessi della Regione. Non furono pochi i colleghi, che parlarono in quell'occasione, a denunciare nel provvedimento legislativo il giuoco dei grossi interessi del monopolio bancario che volevano stroncare la vita nascente del Banco di Sardegna istituito per reinvestire i nostri risparmi nella nostra Isola. Ecco perchè a nostro avviso il fatto che il Consiglio

II LEGISLATURA

CCLXIX SEDUTA

2 FEBBRAIO 1956

allora abbia dovuto subire la legge istitutiva e gli Statuti del Banco di Sardegna e del C.I.S. — e li abbia dovuti subire per mancanza del giudice cui ricorrere, perchè diversamente avremmo fatto subito l'impugnazione prima che la legge andasse in vigore, che lo Statuto diventasse effettivo — ci deve spronare maggiormente a impugnare le leggi istitutive e gli statuti di quei Banchi. Tanto più che nessuno ha saputo chiarirci, e la Giunta per prima, i danni che eventualmente deriverebbero dall'impugnazione di queste leggi e di questi statuti. Non ne parla la relazione, non ne parla l'onorevole Presidente della Giunta nelle sue comunicazioni. Danni che, a nostro avviso, non ci saranno; non ci saranno neppure danni di carattere finanziario, perchè il C.I.S. è ancora nel limbo — il suo Presidente è stato nominato l'altro giorno — e interverrà attivamente nella vita economica sarda soltanto fra molti mesi. Il Banco di Sardegna è un camuffamento non troppo abile dell'Istituto di Credito Agrario che era vivo prima, che è vivo oggi e continuerà a vivere anche dopo la nostra impugnativa ed a vittoria ottenuta.

Devo esprimere i miei dubbi circa l'opportunità di impugnare le leggi dello Stato che comportano sgravi fiscali. Il fatto che l'importo di alcune imposte e tasse sia devoluto in gran parte alla Regione non toglie a queste tasse, a queste imposte, il carattere di imposte e tasse statali di competenza dello Stato. A mio parere non di difetto di competenza o di eccesso di competenza da parte dello Stato si tratta ma di contrasto di interessi tra Stato e Regione; non v'ha dubbio che lo Stato possa fare delle leggi in materia fiscale, anche leggi che danneggiano la Regione ma in tal caso, come è previsto dallo Statuto, noi ci troviamo in contrasto di interessi con lo Stato, contrasto di interessi che però non ci consente di adire la Corte Costituzionale...

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. Vuole guardare il quarto comma dell'articolo 54 dello Statuto?

ZUCCA (P.S.I.). Sì: «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica...»

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. Ecco, appunto quello.

ZUCCA (P.S.I.)... «su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione».

BROTZU (D.C.), *Presidente della Giunta*. Questo non è stato fatto.

ZUCCA (P.S.I.). D'accordo, onorevole Presidente della Giunta, la Regione non è stata sentita, ma il problema è l'aver ignorato la validità di una legge dello Stato. A mio parere, ripeto, si tratta più che altro di contrasto di interessi, perchè, diversamente, voi dovreste, ad esempio, impugnare anche tutta la legislazione doganale per la quale non è stata sentita la Regione.

In ogni caso ho espresso un dubbio e l'ho espresso perchè i nostri atti, non soltanto devono decisamente difendere le prerogative regionali, ma anche essere fondati su solide ragioni giuridiche.

Per quanto riguarda le Norme di attuazione penso che non abbiano valore costituzionale perchè soltanto la Costituente poteva emanare leggi a carattere costituzionale e nessun altro organo. Su questo mi pare che non vi possano essere dubbi. Le Norme di attuazione non hanno un valore costituzionale, hanno il valore di qualunque altra legge ordinaria, infatti l'articolo 56 dice: «Tali Norme saranno sottoposte al parere della Consulta del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo». Hanno il valore di un qualunque decreto legislativo e possono essere impugunate, possono essere modificate con altro decreto legislativo, o con legge del Parlamento, o con legge regionale per quelle parti che sono di competenza della Regione.

La Giunta bene farà ad impugnare anche quelle norme che riguardano l'ordinamento interno della Regione. Io affermo anche che nel caso in cui queste norme non venissero impugunate o, se impugunate, venissero dalla Corte Costituzionale riconosciute valide, la Regione manterrebbe il potere di legiferare in materia di ordinamento interno, poichè le Norme di at-

tuazione, sono legge ordinaria e in base al disposto dello Statuto le leggi ordinarie per le materie di competenza della Regione rimangono in vigore fino a quando non vi siano, in materia, delle leggi regionali.

Qual'è il parere del mio Gruppo circa le Norme di attuazione? A nostro parere, le Norme d'attuazione, che sono legge ordinaria (un decreto presidenziale), devono essere impugnate nel loro complesso. Così come per le nostre leggi non si propone ricorso per singoli articoli, ma per le leggi nel loro complesso, altrettanto deve avvenire per le Norme di attuazione. Il fatto che si debba procedere alle impugnative a questo modo non esclude che i ricorsi debbano essere motivati particolareggiatamente richiamandosi a tutte le violazioni delle norme costituzionali riscontrate nelle leggi impugunate. A mio parere non v'è altro modo di impugnare le Norme di attuazione. Le singole violazioni allegate nel ricorso devono avere carattere indicativo, in modo da non impedire alla Corte Costituzionale di poter decidere anche su eventuali singole norme non contemplate nel ricorso. Così le eventuali omissioni possono essere sanate dal giudizio della Corte.

Io penso che la Giunta — e mi dispiace che l'onorevole Brotzu non ne abbia parlato — oltre a proporre impugnazioni dovrebbe resistere alle impugnazioni presentate dal Governo avverso leggi regionali. Avete letto oggi sui giornali, onorevoli colleghi, che il Consiglio dei Ministri si è riunito per esaminare le impugnative da proporre alla Corte Costituzionale, scegliendo fra le riserve d'impugnativa fatte nel 1950, soprattutto per leggi regionali concernenti l'agricoltura. Stiamo dunque attenti. Bisogna resistere, e soprattutto bisogna saper resistere perchè le impugnazioni del Governo sono di estrema importanza. Per la Regione, non poter legiferare in materia di agricoltura, soprattutto non poter modificare, secondo la tesi del Governo centrale, i rapporti privati in

agricoltura, significa svuotare di una grossa parte del suo contenuto lo Statuto regionale e rendere praticamente nulla la competenza legislativa regionale primaria.

Occorre resistere alle impugnative del Governo perchè lo Statuto, a mio avviso, dà alla Regione la possibilità di resistere e di vincere. L'articolo 3 dello Statuto speciale stabilisce che la Regione ha competenza di legiferare in armonia con la Costituzione, con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, con gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali nonché con le norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica; entro questi limiti è il riconoscimento della competenza della Regione a modificare rapporti privati, fermi restando i principi delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali.

Ecco in breve, onorevoli colleghi, il parere del Gruppo socialista circa le impugnazioni da presentare nanti la Corte Costituzionale. Sappiamo tutti che la facoltà d'impugnazione è della Giunta; una volta però che la Giunta abbia richiesto il parere del Consiglio, e che il Consiglio si sia pronunciato, la Giunta deve eseguire la volontà del Consiglio. E la volontà del Consiglio, a mio avviso, non può che essere questa: non ci debbono guidare nè debolezza; nè conformismo, nè opportunismo; ci debbono guidare coraggio, inflessibilità e serietà, sì da poter essere veramente custodi fedeli dello Statuto e dei poteri della Regione. (*Approvazioni a sinistra*).

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio proseguiranno nel pomeriggio alle ore 17.

La seduta è tolta alle ore 12 e 45.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari
Anno 1956