

CXXIV SEDUTA

(POMERIDIANA)

VENERDÌ 3 OTTOBRE 1958Presidenza del Vicepresidente **MURGIA****INDICE****Problema della Commissione paritetica (Continuazione della discussione):**

DE MAGISTRIS	2377
SOGGIU PIERO	2382
SERRA, Assessore all'agricoltura e foreste	2385

La seduta è aperta alle ore 17 e 35.

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

Continuazione della discussione sul problema della Commissione paritetica.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione sul problema della Commissione paritetica prevista dall'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna.

E' iscritto a parlare l'onorevole De Magistris. Ne ha facoltà.

DE MAGISTRIS (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, per poter esprimere un ponderato parere sulla maggiore o minore opportunità della emanazione di nuove Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, a me pare che si debbano prima risolvere alcuni quesiti preliminari. Primo e fondamentale è quello che concerne la natura, la so-

stanza, i limiti, i fini delle Norme di attuazione stesse.

Se esaminiamo la lettera e lo spirito dell'articolo 56 dello Statuto, constatiamo che le Norme di attuazione hanno alcune diverse finalità: passaggio di uffici statali alla Regione, passaggio di dipendenti dello Stato alla Regione e regolamentazione dei rapporti che ne conseguono e, soprattutto, fissazione dei limiti, dei confini tra i poteri della Regione e quelli dello Stato nelle materie in cui, per l'un verso o per l'altro, possono verificarsi — e si verificano di fatto — interferenze di vario genere.

Ma tale elencazione è ovviamente insufficiente ai fini della risoluzione del nostro problema. Noi siamo chiamati a rispondere anche ad una altra domanda: per la emanazione di queste norme giuridiche la strada prescelta risponde o no al dettato costituzionale? Posto così, il problema avrebbe un significato di solo diritto, laddove occorre risolvere anche un quesito diciamo di fatto, di merito: cioè, dobbiamo decidere, per parte nostra, se è utile la emanazione di nuove Norme di attuazione, dando, in sostanza, una valutazione politica: le Norme di attuazione, insomma, concretizzano veramente e adeguatamente i mezzi necessari al raggiungimento dei fini propri della Regione? Ovviamente, la risposta a quest'ultima domanda, per quanto abbia valore preminente, non può essere in contrasto con la risposta da dare al precedente quesito, relativo alla legittimità della

III LEGISLATURA

CXXIV SEDUTA

3 OTTOBRE 1958

strada prescelta per la emanazione di queste Norme. Altri che mi hanno preceduto si sono soffermati particolarmente in tema di legittimità e su di esso intendo anch'io ritornare.

Comunque, per una esigenza di completezza, mi pare opportuno ribadire che, per rispondere alle domande che mi sono poste, occorre, in via preliminare, contemperare le esigenze che si prospettano: cioè, la soluzione deve, da un lato, possedere sostanzialmente il requisito della legittimità costituzionale, e, dall'altro, essere capace di offrire alla Regione uno strumento normativo completo, adeguato, che distingua e armonizzi i rapporti amministrativi fra la Regione e tutte le altre persone giuridiche pubbliche, principalmente lo Stato. A questo scopo tendono infatti soprattutto le cosiddette Norme di attuazione del nostro Statuto.

Volendo approfondire il problema, a me pare opportuno procedere con la massima serenità di giudizio, cercando di ragionare *sine ira*, facendo tacere il risentimento che in noi può determinare l'atteggiamento assunto in troppe occasioni — in particolare nella formulazione e emanazione dei due primi gruppi di Norme di attuazione — dagli organi statali e dagli uffici governativi, atteggiamento che tende più a conservare la struttura centralizzata dello Stato che ad attuare il decentramento e la autonomia istituzionale; occorre far tacere il risentimento per i tentativi posti in essere per sottrarre alla Regione poteri, strumenti e mezzi che le sono propri. Occorre, dunque, ragionare senza passionalità, che può derivare certo dal profondo, intimo convincimento della inseparabilità del regime democratico dalle autonomie istituzionali, e prescindere dalla necessità di difendere gelosamente — direi sospettosamente — la sfera di libertà che è propria dello strumento fondamentale che concretizza l'autonomia: la Regione, di cui noi siamo i legittimi difensori in nome del popolo.

La Regione è parte viva, organica, necessaria dell'ordinamento giuridico dello Stato, che, appunto, « la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni »; e le Regioni « sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costi-

tuzione ». La Regione in sostanza non è che un modo, una forma dell'essere, dell'agire e del divenire dello Stato stesso. Noi, titolari di una parte della sovranità statale, dobbiamo dunque esercitarla in armonia, in funzione del bene inseparabile dello Stato e della Regione. A questo, oltre che dall'obbligo che deriva dalla Costituzione, siamo impegnati anche dal mandato personale che nasce dal giuramento prestato nel prendere possesso del nostro ufficio. Vorrei che gli onorevoli colleghi mi consentissero di rilevare che quanto ho detto non è frutto di sublimazione lirica, ma risponde al chiaro dettato della Costituzione, il cui significato, la cui corretta interpretazione non possono ricavarsi altrimenti che da un razionale argomentare per concetti, definizioni, categorie logiche e giuridiche, strumenti che sono propri della interpretazione come tale, strumenti freddi e duri, dai quali però non si può prescindere. Nè si dica che, ponendo in opera tali strumenti, o usando una certa terminologia, si cade nell'astratto; in realtà, l'interpretazione giuridica è opera di fredda obiettività, e l'interprete non può che adoperare quegli strumenti che la legge stessa gli impone.

Peraltro, cadremmo veramente nell'astratto se esaminassimo la questione delle Norme di attuazione soltanto sotto il profilo giuridico. Dobbiamo ben guardarci dallo studiare il problema sotto l'unilaterale punto di vista della difesa ad ogni costo della sfera giuridica della Regione. Facilmente, in tal caso, la passionalità ci prenderebbe la mano e finiremmo, con l'animosità propria della parte in causa, nel cadere sul terreno del rivendicazionismo ad oltranza, della litigiosità, della lamentazione dei torti subiti, veri o presunti, atteggiamento che risponde bene a quella caratteristica del nostro genio razziale che, non a torto, ha portato altri a definirci « sardi queruli ».

Giunto a questo punto, mi pare sia anche giunto il momento di pagare il debito, di dare risposta ai quesiti che mi sono posti in via preliminare. Per quel che concerne la domanda sulla legittimità costituzionale, io credo che, nell'ambito del Consiglio, sussista un'ampia concordanza di pareri che negano, *rebus sic*

stantibus, la formale legittimità costituzionale di nuove Norme di attuazione emanate nelle forme previste dall'articolo 56 dello Statuto. La dimostrazione di quanto dico mi pare assai facile; la sola lettera dell'articolo 56 è sufficiente: in esso si attribuisce il potere consultivo, direi quasi di iniziativa, in merito a queste Norme, ad un organo che trae la sua origine dalla vecchia Consulta regionale. Scomparso l'Alto Commissariato, e quindi la Consulta, si tratta di organo ampiamente superato dalla evoluzione costituzionale. A questo argomento, come altri colleghi hanno rilevato, si aggiungono quelli della temporaneità delle Norme di attuazione, temporaneità che si evince anche dall'inserimento dell'articolo 56 nelle Norme transitorie. Insomma, credo che su questo argomento ci si trovi praticamente concordi, anche se si tratta di una concordia che riguarda le formalità dell'iter legislativo.

Non, invece, credo sussista del pari concordanza sulla opportunità di determinare in concreto che cosa debbano disciplinare le Norme di attuazione: cioè, quali uffici dello Stato, esercitanti servizi e funzioni di competenza della Regione, debbano passare ad essa; quale personale dello Stato debba passare alle dipendenze della Regione, come debba essere disciplinata la dipendenza gerarchica di questo personale; quali sono i limiti diciamo della trasferibilità di questo personale; quali le condizioni di carriera, e, insomma, come debbano in concreto essere risolti tutti i problemi connessi a questi due punti fondamentali: passaggio degli uffici, trasferimento del personale.

E' innegabile — la esperienza pratica ce l'ha insegnato — che sarebbe assai utile se la Regione potesse disporre degli uffici statali, della esperienza in essi racchiusa (ad esempio, Genio civile, Motorizzazione, Distretto Minerario). E' da vedere se le condizioni di questo passaggio sarebbero tali da consentire di tradurre questa utilità in pratica.

Mi pare, invece, che la disparità di pareri sia più marcata sulla natura, sui limiti, soprattutto sul contenuto concreto delle Norme di attuazione vere e proprie; e mi sembra che il motivo di tale disparità stia principalmente

nel fatto che l'articolo 56 tace sul contenuto di queste Norme di attuazione. In realtà, se esse tendessero a disciplinare i rapporti, le connessioni tra i procedimenti amministrativi di competenza della Regione e quelli di competenza dello Stato o di altri enti, finiremmo per trovarci dinanzi ad un vero e proprio *corpus* del diritto amministrativo, *corpus* vario quanto altro mai per argomenti, eccessivamente dettagliato e minuzioso, e tale, per la sua complessità, da cristallizzare, nella invalicabilità della norma scritta, il procedere pratico, quotidiano della pubblica amministrazione. Questa complessità, peraltro, non potrebbe comprendere tutti i casi ipotizzabili, e rimarrebbero non disciplinati dei casi che non potrebbero ovviamente essere affrontati e risolti diciamo mediante i poteri discrezionali della pubblica amministrazione. Insomma, si tratterebbe di un *corpus* che cristallizzerebbe il divenire della amministrazione, pur non potendo prevedere tutti i casi possibili.

Se poi, con le Norme di attuazione, si volesse determinare il punto di incontro e di separazione fra la potestà di agire della Regione e quella dello Stato nelle materie di comune competenza, si finirebbe per ricadere negli stessi difetti elencati per le procedure, e si correrebbe per giunta, il rischio, connaturato a tutte le norme di delimitazione di confini di competenza, di provocare sconfinamenti, conflitti. Nella pratica amministrazione quotidiana sarebbero facili le dispersioni di attività e — in senso lato — gli eccessi di potere: sia da parte della Regione che da parte dello Stato.

Da quanto ho esposto — che credo sia dettato dal buon senso, che non deve mai abbandonarci — credo che tranquillamente si possa concludere sulla inopportunità di nuove Norme di attuazione. Infatti, per loro mezzo, così come sono state finora concepite, o almeno come noi finora le abbiamo conosciute, non si raggiunge il fine di consentire alla Regione il pieno esercizio delle funzioni e dei poteri che le sono attribuiti dall'articolo 6 dello Statuto e dall'articolo 118 della Costituzione.

Io credo che, più che dalla norma scritta, noi dobbiamo attenderci il meglio, per la so-

luzione di questi problemi, dalla pacifica coesistenza degli organi e degli uffici statali e regionali esercitanti funzioni concomitanti. Più che la norma scritta, per ottenere questa pacifica coesistenza, vale la volontà politica della collaborazione, che tende a raggiungere un fine che non è solamente comune, ma è unico della Regione e dello Stato nel medesimo tempo. E' ovvio, peraltro, che la volontà politica della collaborazione non può prescindere dal riconoscimento, da parte del Governo, da parte degli organi dello Stato, che la Regione è parte viva, necessaria, dello Stato stesso, e che la Regione, nell'esercizio dei suoi poteri e delle sue funzioni, attua funzioni e poteri che sono dello Stato.

Se io presumessi che questa volontà politica di collaborazione possa attuarsi senza difficoltà, sarei un ingenuo inguaribile. La volontà di realizzare e coesistenza e collaborazione non può risultare se non dalla soluzione di problemi politici di rapporti di forze. Prima di addentrarmi nell'esame di questa questione, mi pare sia il caso di dare una rapida scorsa a quanto la Regione, nel complesso, ha operato in questi dieci anni nell'esercizio della sua potestà legislativa. Con un giudizio forse generico, ma non per questo meno valido, mi pare si possa dire che le leggi emanate dalla Regione manchino allo scopo che è connaturale alla legge: ossia, manchino di dettare norme giuridiche. Le nostre leggi non dettano norme giuridiche in senso proprio, non pongono obblighi a carico di terzi, non vietano o non impongono alcunchè. Noi abbiamo cercato di evitare, nella nostra legislazione, anche le cosiddette norme interne, quelle che determinano poteri e obblighi, che disciplinano l'attività degli organi amministrativi della Regione. Se oggi a noi si presenta il problema della esigenza di Norme di attuazione dello Statuto, è anche perchè nella nostra legislazione abbiamo trascurato questo aspetto, che è fondamentale. Se parecchie materie, che presentano connessione di competenza, sono da noi non disciplinate, ciò dipende dal fatto che in precedenza noi non abbiamo emanato alcuna norma che valesse a permettere la concreta attuazione dei nostri poteri. La realtà,

purtroppo, è che noi, nella nostra amministrazione, ci avvaliamo, nel 99 per cento dei casi, di preesistenti norme statali, anche di norme interne.

Io credo che da questo indirizzo di politica legislativa sia giunto il momento di uscire, anche perchè i nodi, col trascorrere degli anni, giungono alla strettoia del pettine. Non è possibile attuare un decentramento ed una autonomia, ossia un autogoverno istituzionale, senza porre norme che siano proprie degli organi che questo autogoverno rappresentano. Non è, il mio, il desiderio di voler modificare l'universo intero: è solamente il desiderio di voler rendere più idonea, più funzionale, la piccola parte di universo in cui noi viviamo. Se sono accaduti numerosi conflitti di competenza — soprattutto in relazione alle nostre leggi, rinviate o impugnate —, si è perchè, in fondo, vi è carenza in fatto di connessione tra i due modi di porsi dei poteri della Regione e di quelli dello Stato.

Detta qual'è, a mio avviso, la causa del moltiplicarsi di conflitti che parrebbero poter essere risolti solo con Norme di attuazione (la cui utilità io, peraltro, ho negato), mi pare sia ora il caso di esaminare quali possono essere i rimedi più opportuni per far sì che si attui una piena collaborazione. A mio parere, l'azione per tal fine ha da essere espressa, più che dall'Assemblea, dall'esecutivo: cioè dalla Giunta, non solamente perchè questa è l'organo al quale compete l'amministrazione come somma di attività concrete, ma anche perchè essa è più in grado di conoscere attuali ed eventuali punti di conflitto; ed è, quindi, in grado di proporre le migliori soluzioni per risolvere problemi concreti, chè le soluzioni in questione devono avere il requisito fondamentale della praticità, della attuabilità. Solo chi esercita la attività esecutiva, solo chi — mi si passi l'espressione — ha in mano gli uffici può valutare la vera utilità di una norma pratica.

Peraltro, spetta alla Giunta anche l'onere di esprimere la forza politica capace di risolvere eventuali contrasti e di giungere al punto di intesa e di collaborazione. Come questa forza vada manifestata nei casi concreti, mi pare sa-

III LEGISLATURA

CXXIV SEDUTA

3 OTTOBRE 1958

rebbe inutile accademia ipotizzare adesso. Noi conosciamo le forme attraverso le quali questa forza politica si esprime, e sono quelle dei rapporti sul piano politico personale fra gli esponenti della Giunta — dei suoi Presidenti — e gli uomini di Governo; e sono anche quelle della partecipazione della Regione all'estrinsecarsi di talune potestà amministrative dello Stato, allorchè il suo Presidente è chiamato a partecipare, per materie che interessano la Regione stessa, alle sedute del Consiglio dei Ministri.

E' ovvio che, se per realizzare le Norme di attuazione il Governo scegliesse la strada di una modifica delle norme fondamentali del diritto amministrativo, il Presidente della Regione non avrebbe titolo a sedere in Consiglio dei Ministri qualora queste norme di carattere generale venissero ivi discusse. Non mi pare, però, che tale modificazione della struttura amministrativa dello Stato sia attuale; mi pare che ancora si provvederà caso per caso. E' dunque in questo provvedere caso per caso che occorre manifestare una volontà tesa a rivendicare alla Regione quanto nella sua sfera di competenza ricade, e — del pari — a riconoscere allo Stato quanto alla sua sfera di competenza compete. E' difficile, in proposito, entrare in dettagli, tradurre i concetti in termini di immediata accessibilità; ma mi pare che, almeno sull'indirizzo che deve animare questa volontà, chi intende lo Stato in un determinato modo abbia modo di facilmente concordare con me. Questa volontà politica, questa forza politica della Regione tesa ad ottenere la concordanza delle azioni, la pacifica coesistenza, ha modo di manifestarsi in cento maniere diverse, che non è nemmeno opportuno determinare in sede di Assemblea.

Ma si tratta, onorevoli colleghi, di dar prova di possedere questa forza politica, di dar prova di possedere questa volontà che tende ad ottenere il rispetto delle competenze della Regione, e — si badi bene — non di ottenere il rispetto delle competenze della Regione Sarda in quanto suoi interpreti e rappresentanti, ma anche e soprattutto — in una visione più ampia — di tutelare, in uno con interessi, diciamo

così, particolari, gli interessi generali dello Stato, che coincidono con l'interesse stesso della realizzazione delle autonomie istituzionali. Noi, ottenendo per noi una delimitazione della nostra sfera, otteniamo anche che lo Stato italiano si adegui e si avvicini al cittadino e al popolo.

Occorre partire da queste premesse, che sono alla base di ogni possibilità di comunione politica, e dare garanzia di volersi attenere ad esse. Certo, se ci si pone in posizione subalterna nei confronti del Governo, se ci si pone in condizioni di timore reverenziale, nessuna forza politica potrà essere manifestata. Occorre essere autorevoli e fermi interpreti di questa volontà, senza, come dicevo prima, giungere ad essere litigiosi, ovvero scivolare su un piano di astrattismo nel quale non si conclude niente. Occorre fermezza di volontà, per rispettare e far rispettare il proprio ambito di competenza, anche nella ricerca ansiosa di un punto di incontro.

E' qualche cosa, ciò che io chiedo, che non può essere giudicato e attuato se non con un atto di fiducia, fiducia che, oltre che in chi rappresenta la Regione, deve esistere anche in chi, dall'altra parte, dalla parte del Governo, deve predisporre ad attuare queste regole di condotta. Perchè a me pare — e qui parla l'uomo di parte — che questa volontà, per quel che concerne il Governo, esista. E' una volontà che è stata espressa, e noi dobbiamo giudicare non delle intenzioni, ma degli impegni. E tale impegno è stato espresso all'atto della presentazione del programma di governo.

Onorevoli consiglieri, sta alla nostra forza politica ottenere che questo impegno si traduca in fatti concreti, così come sta alla lealtà di chi lo ha espresso attuare l'impegno stesso. Ma noi, in questa sede, non siamo chiamati ad esprimere giudizi su questa lealtà — a meno non lo si faccia come semplici cittadini — chè nostro compito è quello di giudicare, di esprimere fiducia solo in chi deve rappresentarci, agire in nome e per conto della Regione. Certo è che l'esperienza da noi maturata ci porta ad essere un po' diffidenti e, più che diffidenti, direi scottati e persino l'offerta, è naturale, ci

porta a dire *timeo danaos et dona ferentes*. E' questo il motivo per il quale io, prima di accettare il dono delle Norme di attuazione, ho posto delle condizioni, negando che il più idoneo, il legittimo strumento giuridico per la loro emanazione sia quello previsto dall'articolo 56. Sulle conseguenze giuridiche della mia tesi credo sia opportuno riflettere: se esiste la volontà politica, da parte del Governo, di agevolare l'attuazione dello Statuto, esso Governo deve scegliere un'altra strada, quella legislativa, se tanto è necessario per il trasferimento di uffici e personale; quella del procedimento amministrativo, per il resto. Noi, negando la possibilità di percorrere la strada dell'articolo 56, ci mettiamo in una posizione di difesa, che ci garantisce la immediata possibilità di adire la Corte qualora, nel perseguire la strada della norma legislativa, venissero lese le nostre competenze.

E ci mettiamo soprattutto in posizione di difesa, nel manifestarsi dei rapporti di forza, per contrastare l'eventuale emanazione di norme lesive attraverso atti amministrativi, contro i quali noi potremmo ugualmente scegliere la strada del ricorso alla Corte. (*Consensi*).

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

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo l'intervento dell'oratore che mi ha preceduto, io corro certamente il rischio di essere classificato non fra gli astratti — chè, ciò che dirò, io credo abbia le sue radici non solo nella nostra esperienza, ma nella esperienza secolare delle Nazioni civili —, ma certamente tra i passionali. E non me ne dispiace, convinto come sono che non si realizzano riforme senza passione; che, soprattutto, non si fanno rivoluzioni della portata di quella che ha fatto la nostra Costituzione se non c'è la volontà di tagliar corto col passato. La storia è fatta di rivoluzioni riuscite e di rivoluzioni mancate; le rivoluzioni riuscite sono quelle che si sono sapute svincolare dal passato; le rivoluzioni mancate sono quelle, come la nostra, abortite perchè si è voluto legare il nuovo al vecchio. E'

in questa sopravvivenza di interessi vecchi la ragione della mancata attuazione della nostra Costituzione.

Mi perdoni il collega De Magistris, che ha concluso in maniera direi inaspettata rispetto all'esordio, se io mi permetto di classificare proprio lui nella categoria di coloro che non realizzano le rivoluzioni: infatti, sarebbe sufficiente mettersi sulla strada del *corpus*, di cui egli ha parlato, per avere la certezza che non si attuerebbe più — almeno nel rispetto pieno delle sue norme — lo Statuto sardo.

Ora, la prima cosa che mi pare bisogna tener presente è precisamente questa: non è affatto vero che ci sia incertezza sull'oggetto delle Norme di attuazione; in quel che io sono riuscito ad afferrare del discorso dell'amico De Magistris — che ho cercato di seguire attentamente, che posso anche avere interpretato male — vi è una affermazione esatta, senza dubbio: fra le norme previste nel nostro Statuto e nella stessa Costituzione della Repubblica per quanto riguarda l'attuazione degli Statuti speciali, vi è una netta distinzione da fare tra Norme di attuazione vere e proprie e norme relative al passaggio degli uffici e del personale. La prima confusione che bisogna evitare è precisamente questa. Difatti, basta leggere la relativa norma del nostro Statuto e tener conto della sua collocazione — essa viene subito dopo quella dell'articolo 55, nel quale si decreta la morte giuridica dell'Alto Commissariato — per constatarne il reale significato: « Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione; nonchè le Norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme [le norme ovviamente già confezionate] saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale... ». Dunque, l'intervento del Consiglio regionale fu previsto soltanto perchè, modificandosi la situazione di fatto — fine del regime altocommissariale, sostituzione della Consulta con il Consiglio stesso —, le Norme già approntate, ma prive di parere della Consul-

ta, potessero essere esaminate dai rappresentanti dell'Isola. Ma il parere del nuovo Consiglio concerneva — è questa la differenza da rilevare — le Norme di attuazione vere e proprie, non già il passaggio degli uffici e del personale, che avrebbe dovuto essere predisposto prima di ogni altra cosa (il che non si è voluto fare).

Ciò che accomuna i due gruppi di Norme è la regola fondamentale che essi in nessun modo possono uscire dai binari tracciati dalle norme statutarie. E ciò è ovvio. Una riforma costituzionale ad una vecchia organizzazione statale ne ha sostituito un'altra, creando le Regioni: ciascuna di queste ha una sua competenza legislativa, e la sua sfera di poteri non può in alcun modo essere violata, sotto nessun pretesto, da Norme di attuazione. Qual'è, dunque, lo scopo di queste ultime? Esse servono a rendere possibile la vita del nuovo organismo, non ad altro, chè, del resto, la organizzazione interna delle Regioni è competenza delle stesse, articolo 3 del nostro Statuto; articolo 123 della Costituzione per le Regioni e Statuto comune, norma ove si dice che « lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica » e lo Statuto « regola l'esercizio del diritto di iniziativa » e « la organizzazione interna della Regione ». A questo riguardo, quindi, non v'ha bisogno di Norme di attuazione. Insomma, ciò che importa è che il nuovo istituto, la Regione, sia messo nelle condizioni di funzionare, questo è l'oggetto delle Norme di attuazione.

Se, peraltro, la organizzazione è ancora difettosa, i rimedi spettano alla potestà legislativa della Regione o, per qualche settore, a quella dello Stato, che deve adeguare la sua organizzazione al nuovo ordinamento costituzionale; ma non è, questo, campo di pertinenza delle Norme di attuazione. Il fine di queste ultime è esaurito quando il nuovo istituto è messo in condizioni di funzionare, ma ciò è possibile non appena il legislativo può esercitare la sua funzione — compito del legislativo è appunto anche quello di fare le leggi che completino, se è difettosa, la organizzazione in-

terna dell'istituto — e quando è formato l'esecutivo — compito di questo è quello di dare esecuzione agli atti derivanti dalla competenza legislativa —.

Ma, in definitiva, perchè esiste difficoltà ad individuare i limiti delle Norme di attuazione? Solo perchè, a mio avviso, vi è confusione fra Norme di attuazione e passaggio degli uffici, distinzione alla quale torno. Tale confusione può determinare — e di fatto ha determinato — conflitti, ma questi non si risolvono con le Norme di attuazione, tanto è vero che noi abbiamo impugnato davanti alla Corte Costituzionale talune Norme di attuazione riuscendo ad ottenere l'annullamento per illegittimità. Quindi, se conflitti come quelli che preoccupano l'oratore che mi ha preceduto dovessero effettivamente sorgere, io credo di poter dire allo stesso che si farebbe grandi illusioni se pensasse che tali conflitti potrebbero essere risolti con la emanazione di nuove Norme di attuazione, perchè queste, con ogni probabilità, soprattutto oggi che abbiamo già un'organizzazione, anche se imperfetta, fatalmente accrescerebbero il numero dei conflitti e il numero dei ricorsi alla Corte Costituzionale.

Non ci si può nascondere che questi conflitti possono sempre sorgere, è evidente, ma la soluzione va ricercata sempre e soltanto alla luce delle norme statutarie: e in nessun modo la possibilità di conflitti può essere motivo per tener in vita una Commissione che continui all'infinito a proporre Norme di attuazione.

Giustamente, nella relazione della prima Commissione è rilevato che non tutti gli Statuti speciali contengono una norma analoga a quella del nostro articolo 56. Lo Statuto siciliano, all'articolo 43, contiene una norma simile; quello della Val d'Aosta ne manca del tutto, e non è che quella Regione ne rimanga ostacolata; lo Statuto del Trentino - Alto Adige contiene una norma, l'articolo 95, che un po' si discosta dalla nostra perchè vi si dice semplicemente che « con decreto legislativo saranno emanate le Norme di attuazione », il che sta a confermare la necessità concettuale, oltre che di interpretazione, di distinguere fra norme che servono al passaggio degli uffici e Nor-

III LEGISLATURA

CXXIV SEDUTA

3 OTTOBRE 1958

me che servono all'attuazione dello Statuto. Nello Statuto del Trentino -Alto Adige, con la procedura seguita dal nostro Statuto, si prevede soltanto la emanazione di pure e semplici Norme di attuazione, non altro.

In conclusione, noi dobbiamo, lo ripeto con energia, anche se corro il rischio di essere considerato un passionale, necessariamente reagire ad eventuali nuovi tentativi come quelli che abbiamo già sperimentato. Ricorderò, a coloro che facevano parte della prima Giunta regionale, il rifiuto opposto — non tanto dai nostri rappresentanti nella Commissione, quanto dagli esponenti della Giunta che trattarono per il secondo gruppo delle Norme di attuazione — alla inclusione nel detto gruppo di talune norme con le quali la parte avversa pretendeva proprio di straripare dai limiti delle competenze dello Stato negando in sostanza attuazione allo Statuto della Regione Sarda.

E', dunque, una esperienza già fatta, e non ci si può rimproverare di essere passionali se sosteniamo che ormai in tema di Norme di attuazione non c'è più niente da fare. Quel che è fatto è fatto. Rimane solo da perfezionare, da organizzare meglio, da modificare la legislazione dello Stato, ove necessario, ciò che però non interessa direttamente la Regione se non nel senso che, di fronte ad una eventuale pretesa di applicazione di leggi superate dallo Statuto o dalla legislazione regionale, potrà essere necessario imboccare la via dei ricorsi alla Corte Costituzionale.

E non c'è bisogno che io torni sugli altri argomenti, che sono già succintamente, ma esaurientemente, illustrati nella relazione della prima Commissione. Io davvero non saprei oggi determinare il titolare del diritto di designazione dei componenti della Commissione paritetica, se alcuno di essi è venuto a mancare. E direi, che, giuridicamente, forse sarebbe più ortodossa di altre la tesi secondo cui essa Commissione potrebbe continuare a funzionare — se una qualche competenza ancora le rimane — anche se ha perduto uno dei suoi componenti, salva sempre la facoltà degli interessati di impugnare gli illegittimi parti. Ma non vi è possibilità di sostituirsi all'organo personal-

mente e univocamente indicato, per ricostituire una Commissione che non possa più funzionare.

Io non concorderei col parere della prima Commissione, se, appunto, sussistesse possibilità di funzionamento della Commissione paritetica unicamente per le norme che riguardano il passaggio degli uffici dallo Stato alla Regione, passaggio cui lo Stato non vuole assolutamente consentire. La Regione giustamente non vuole accettare una ingiusta situazione, ed ha i rimedi per opporvisi, perchè, quando anche con legge le venisse appioppato un determinato ufficio nei limiti della sua competenza in materia di organizzazione, nessuno le vieterebbe di sopprimerlo. Ciò che preoccupa veramente, in realtà, è la volontà di conservare quei doppioni di uffici nei quali il collega De Magistris spera di trovare gli strumenti per una vita di concordia e di armonia. La verità è che questi strumenti servono soltanto per creare i contrasti. Io non nego allo Stato il diritto di occuparsi — per l'una o per l'altra ragione — di materie che rientrano nella competenza esclusiva della Regione, così come non nego — chè è diritto fondamentale di tutti — al Consiglio regionale il diritto di occuparsi anche di materie che non sono di sua stretta competenza, per esercitare la opportuna pressione nelle forme dovute, affinché anche la politica generale, non di competenza della Regione, si adegui alle aspirazioni dell'opinione pubblica che meritano appagamento. Ma questo non significa che debbano essere conservati gli uffici; anzi, gli uffici vanno soppressi. Potrà, nell'ambito della sua organizzazione, lo Stato pensare di esplicitare gli interventi che ritenga opportuni nei riguardi dell'Amministrazione regionale e dello stesso Consiglio regionale, ma ciò non significa che sia necessaria o utile — intendo porre l'accento su questa seconda parola —, utile, la conservazione di tali uffici: essa è dannosa, ripeto, se non altro perchè la opinione pubblica non saprà mai di preciso chi ha il dovere o il diritto di decidere in una determinata materia, con lo stato di incertezza nel quale purtroppo si vive da troppi anni relativamente a molte delle materie, delle funzioni di nostra competenza.

Detto questo, io non avrei niente altro da aggiungere, salva — se mi si permette — una pura e semplice raccomandazione: provveda la Regione a completare la sua organizzazione, chè su questo punto tutti senza dubbio abbiamo una certa trepidazione. Vi sono dei settori, per esempio quello del turismo, che non dovrebbero produrre entrate per lo Stato in base all'articolo 8 del nostro Statuto; è un settore nel quale noi abbiamo creato una organizzazione abbastanza buona, come fulcro centrale, presso l'Amministrazione regionale, ma nulla abbiamo fatto di ciò che dovrebbe servire a dare occasione anche alla modificazione della legislazione tributaria in materia, perchè gli uffici provinciali del turismo continuano a fare il bello ed il cattivo tempo, imponendo tributi e riscuotendoli...

SERRA (D.C.), *Assessore all'agricoltura e foreste*. La Corte Costituzionale li ha dichiarati illegittimi.

SOGGIU PIERO (P.S.d'A.). Questo è un esempio, niente altro che un esempio. Vi sono anche degli altri settori nei quali effettivamente la organizzazione interna della Regione è ancora difettosa. Io comprendo come una delle difficoltà per il perfezionamento della nostra organizzazione consista nella mancanza di una legge organica sul personale della Regione e, soprattutto, nella mancanza di norme concernenti la attribuzione, la spartizione, la titolarità fra organi delle funzioni amministrative regionali.

La Regione deve creare le condizioni perchè possa concretamente avvenire il passaggio in questione dallo Stato alla Regione. E anzi, se mi si permette, incidentalmente dirò che uno dei difetti grossi della legge approvata dal Consiglio regionale sullo stato giuridico del personale è proprio quello di avere dimenticato la parte della norma ottava transitoria della Costituzione che si applica anche alle Regioni a Statuto speciale. Noi non possiamo subire il ricatto del centro, che pretende di procrastinare indefinitamente tale passaggio, e quindi

abbiamo il diritto di stabilire dei termini. Ma dobbiamo creare la possibilità del passaggio di quei funzionari dallo Stato alla Regione. Comunque, questo è argomento di cui dovrà ormai occuparsi la Corte Costituzionale.

Onorevoli consiglieri, è certo che la Regione deve fare il possibile perchè queste situazioni anomale vengano regolarizzate, e vengano regolarizzate nel rispetto sostanziale della autonomia, rifuggendo dalle sottigliezze giuridiche e non preoccupandosi eccessivamente delle conseguenze, delle sopravvivenze di una legislazione vecchia e superata.

Un'ultima considerazione. Noi vorremmo veder tutto scritto nella legge. Illuso il legislatore che credesse di risolvere con norme scritte le questioni che pone la vita di ogni giorno! Uno dei difetti più grossi dei latini è appunto quello di chiedere sempre una legislazione minuziosa che preveda tutti i possibili casi, il che, naturalmente, è una pia illusione. Il segreto delle buone legislazioni è quello delle norme poche, semplici, comprensibili, permettendo, con la virtù dell'antico regolo lessico dei Romani, l'adattamento allo sviluppo delle attività sempre in evoluzione. E' un difetto, ripeto, di noi latini, difetto che sussiste non soltanto nei riguardi della legislazione ordinaria, il che è già grave, ma anche relativamente alle norme costituzionali, il che è ovviamente molto più grave. Non dobbiamo mai dimenticare che in materia costituzionale, quanto la norma scritta, vale la prassi ed il costume che si creano nella vita di una Nazione. (*Consensi*).

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio continueranno martedì mattina alle ore 10 e 30.

La seduta è tolta alle ore 18 e 45.

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

Il Direttore

Avv. Marco Diliberto

Tipografia Società Editoriale Italiana - Cagliari
Anno 1958