

CLXXXVIII SEDUTA

(ANTIMERIDIANA)

MERCOLEDÌ 2 MARZO 1977

Presidenza del Vicepresidente SERRA

I N D I C E

Comunicazioni del Presidente	6423
Disegno di legge: "I controlli sugli Enti locali".	
(137) (Discussione):	
BERLINGUER	6423
FRAU	6430
SABA	6431
MARINI	6436
Risposta scritta a interrogazioni	6423

*La seduta è aperta alle ore 10 e 30.**MEDDE, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.***Risposta scritta a interrogazione.****PRESIDENTE.** Comunico che è stata data risposta scritta alle seguenti interrogazioni :*"Interrogazione Granese - Usai - Cardia Mariarosa - Muledda, concernente la scuola agraria di preparazione tecnica/professionale di Nuraxi Nieddu - frazione di Oristano". (166)***Comunicazioni del Presidente.****PRESIDENTE.** Comunico inoltre che la

Conferenza dei Presidenti dei gruppi, riunitasi ieri, ha deciso l'inserimento all'ordine del giorno della tornata in corso della designazione di un membro ordinario e di un membro supplente del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica numero 328.

Discussione del disegno di legge: "I controlli sugli Enti locali". (137)**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: "I controlli sugli Enti locali".

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

BERLINGUER (P.C.I.). Signor Presidente, onorevole Assessore, sparuti ma puntuali colleghi, esitato dalla 1^o Commissione dopo un lungo, laborioso e forse eccessivo travaglio, resosi necessario sia dalla complessità della materia sia dalla metodologia di lavoro adottata e dalle difficoltà ad un proficuo lavoro, spesso imposte da circostanze o volontà non imputabili alla Commissione stessa, il disegno di legge 137, arriva in Consiglio per la sua consacrazione in norma le-

gislativa.

Va riconosciuto alla prima Commissione il merito di aver adottato il metodo del confronto con i destinatari del provvedimento legislativo.

Molte sedute sono state dedicate ad audizioni di esponenti e rappresentanti degli enti interessati al disegno di legge. Tale sistema ha ottenuto unanimi riconoscimenti; è stata più volte sottolineata "la novità e la validità dell'incontro", sono stati formulati "doverosi ringraziamenti" e, da più parti, si è insistito perché tale metodologia, quella del contatto-confronto tra Consiglio regionale e soggetti interessati di volta in volta ai vari provvedimenti legislativi, venga istituzionalizzata al fine di stabilire un più democratico e reale collegamento fra l'organo legislativo e la realtà sociale della quale esso è espressione e che è destinataria dei provvedimenti che il Consiglio produce.

E' questo un sistema positivo e costruttivo che, per il vero, è divenuto metodo costante: tale deve rimanere senza necessità di una formale istituzionalizzazione, quale conseguenza di un nuovo e mutato rapporto fra Amministrazione ed amministrato.

La Commissione ha proceduto ad un profondo esame del disegno di legge ispirandosi ad un criterio di soluzioni unitarie che testimoniano di un serio e responsabile sforzo politico in tale direzione. E se su alcuni punti nodali si è addivenuti a soluzioni adottate "a maggioranza" è da riconoscersi che vi è stato un responsabile confronto e, da parte nostra, una opposizione scevra da ostruzionismi o da chiusure preconcepite o settarie, ma sempre improntata ad un positivo spirito costruttivo e tesa a verificare e registrare una volontà politica unitaria.

Sforzo comune è stato quello di modificare un sistema, quello degli attuali controlli, non solo non più rispondenti alla mutata realtà socio-politica, ma certamente vessatorio e coercitore della volontà autonomistica degli enti locali, Comuni e Provincie; spesso, se non sempre, strumento di violenza politica e, tecnicamente, eccessivamente burocratico e frammentario, tanto da svilire, mortificare ed umiliare il ruolo dell'ente oggetto del controllo.

Il vecchio sistema, frutto di una conce-

zione caratterizzata dal principio di un rapporto di netta subordinazione dell'Ente locale al potere centrale, sia esso statale che regionale, che si erigeva ad "Ente Tutelare" relegando le autonomie locali in una posizione di stretta subalternità; questo sistema centralistico in stridente ed evidente contrasto con lo spirito democratico-partecipativo sancito dalla Carta Costituzionale ed in particolare dall'articolo 5 che enuncia il principio basilare secondo cui la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, attua il decentramento amministrativo ed adeguava la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento; questo vecchio sistema che è degenerato troppo spesso in una deteriore pratica del più squallido ricatto politico, esercitato dalla classe politica che ha detenuto il potere nel nostro paese, come forma di pressione spregiudicata ed intimidatoria; questo vecchio sistema, dicevo, ha ampiamente manifestato tutti i suoi limiti e si è appalesato in forte e non più tollerabile contrasto con quelle che sono le attuali esigenze maturate dalla nuova realtà socio-politica e con quelle che sono le nuove caratterizzanti scelte della nostra regione in tema di programmazione, decentramento e valorizzazione delle autonomie politiche ed amministrative.

A questo processo di rigetto di un sistema coercitivo, tutelare e paternalistico, non sono estranei, ma certamente determinanti, il profondo rinnovamento operatosi negli ultimi tempi nella guida delle autonomie locali, la forte spinta verso amministrazioni nuove, i riconoscimenti ed i consensi a quelle forze politiche che hanno sempre svolto una sana politica nelle autonomie locali, di rilancio e rivalutazione del ruolo che le stesse debbono esercitare nel quadro generale del nostro sistema politico nato dalla Costituzione.

Di fronte a queste realtà i limiti tecnico-politici del vecchio sistema di controllo sono stati esaltati e da più parti, come ci è stato consentito di appurare, è prepotentemente emersa l'insoddisfazione verso un metodo che si fondava sulla prevalenza del controllore burocratico, nei confronti del quale si instaurava un rapporto di vera e propria subordinazione, che si realizzava in

maniera eccessivamente vessatoria e puntualmente limitativo della autonomia, con conseguenti e gravi intralci e ritardi.

Di qui l'esigenza che ha improntato la nostra azione, l'azione del gruppo comunista, di capovolgere un sistema che collocava e colloca le autonomie locali in una posizione rigidamente subordinata e subalterna all'amministrazione centrale; la necessità di un pronto adeguamento del regime dei controlli ad una democratica concezione del ruolo delle autonomie locali quali centro di autogoverno democratico; l'impellenza, per lo stato di fatto attuale e per la mutata condizione socio-politica, di realizzare un effettivo ammodernamento e snellimento del sistema di controllo.

Su queste premesse e partendo da questa impostazione, pur riconoscendosi che la drammatica condizione degli Enti locali, la loro quasi paralisi, con tutte le evidenti e gravi conseguenze, deve imputarsi — ed in maniera assai più rilevante — ad altri fattori quali lo stato della finanza locale e la vetustà dell'ordinamento legislativo, non va sottocitato il tentativo del Governo centrale che, di fronte al profondo mutamento verificatosi nel quadro generale delle amministrazioni locali che vede gran parte delle stesse, a seguito delle ultime consultazioni elettorali amministrative, governate da forze o coalizioni di sinistra, pare tendere — attraverso l'adozione di provvedimenti duramente restrittivi, tardivamente ispirati a principi risanatori ma, nella pratica e nella dura realtà attuale, paralizzanti le svuotate energie degli enti locali — a scaricare su questi ultimi, che sono per loro natura il primo filtro della tensione sociale emergente dalla grave crisi, la prima barriera sulla quale frange l'onda della protesta, le conseguenze della crisi stessa e di anni ed anni di malgoverno fondato su scelte profondamente errate.

Pur riconoscendosi l'incidenza prevalente di tali elementi nello stato di crisi degli Enti locali, ma non potendosi disconoscere che anche il vecchio sistema di controllo ha esercitato ed esercita un ruolo non secondario nella drammatica realtà e modo di essere degli stessi, si imponeva e si impone una sua sostanziale modi-

fica e trasformazione, fermo restando che la Regione — pur essa Ente locale, anche se non titolare di competenze dirette sotto l'aspetto normativo in materia di finanza locale ed ordinamento legislativo — non può esimersi dall'operare ed incidere profondamente con la sua azione politica, perché tali nodi e tali problemi vengano affrontati e portati a rapida e positiva soluzione. Sostanzialmente modifica e trasformazione, quindi, del vecchio sistema di controllo. Questo era o sarebbe dovuto essere il fine del disegno di legge che il Consiglio sta esaminando.

Risponde o no alle esigenze sopra elencate ed enuncia l'attuale disegno di legge?

Molti interrogativi e molte perplessità vi erano nella valutazione che il Gruppo comunista ne ha fatto. Certo, il varo di questo nuovo sistema di controllo degli Enti locali poteva e doveva essere un atto qualificante del Consiglio regionale sardo e non solo per le motivazioni sopra espresse, ma anche per il contingente momento politico, per le scelte che il mutato quadro politico e la nuova realtà determinatasi in conseguenza degli ultimi avvenimenti impongono come condizione ferma ed irrinunciabile per l'avvio di una vera ripresa, di un effettivo rilancio della Rinascita della Sardegna. Questa legge, questo mutamento nel sistema di controllo degli Enti locali, non poteva né doveva prescindere dal momento politico; questa è stata la linea scelta — e responsabilmente portata avanti — dal Gruppo comunista: il ricercare, sulla base di punti qualificanti, una soluzione unitaria ai problemi, a tutti i problemi emergenti dal disegno di legge. Ma più volte, e su punti non certo secondari, in altre forze politiche è prevalsa una linea, se non di rottura, di irrigidimento; sono state operate scelte che noi non ritenevamo rispondenti a quello che doveva essere il motivo ispiratore di questa norma, nel quadro e coi limiti della vigente normativa nazionale: adeguare il sistema di controllo alla modificata realtà socio-politica emersa, in maniera prorompente negli ultimi tempi, nel rispetto della più autenticamente democratica interpretazione del dettato costituzione e, come sostenuto dal gruppo di lavoro interregionale nella relazione allo schema

di progetto di legge elaborato sulla base delle conclusioni del convegno del 2 dicembre 1974, per avviare un rapporto fra Regione ed Enti locali non più fondato sulla sovraordinazione verso gli enti minori quanto, viceversa, sulla più ampia collaborazione dei Comuni e delle Province.

A questi criteri hanno affermato di volersi ispirare, come è dato di leggere nelle rispettive relazioni, la Giunta e i partiti che nella Giunta si riconoscono ma, a nostro avviso, non aderiscono, seppure in diversa maniera l'una e gli altri, né colgono alcuni ma estremamente qualificanti punti.

E veniamo a quelli che dovevano e potevano essere i punti qualificanti, le scelte nuove che dovevano caratterizzare questo disegno di legge, gli elementi di novità, di democraticità, di rottura con un sistema vessatorio superato e non rispondente alle istanze emergenti dalla nuova realtà e dai nuovi indirizzi.

In primo luogo la costituzione la composizione dei nuovi organismi di controllo. Per la costituzione dei Comitati di controllo, tutte le forze politiche — con la scontata esclusione della destra che, coerente nella sua ottusa logica e ottica di preclusione e chiusura a qualsiasi forma o istanza di rinnovamento democratico e di crescita civile, si è trincerata dietro anacronistiche concezioni autoritarie come testimoniano le osservazioni della relazione di minoranza — tutte le forze politiche, dicevo, hanno scelto la forma elettiva dei membri del Comitato e del suo Presidente. Tale soluzione, certamente più rispondente ad una concezione più democratica dell'organo di controllo, più allineata con le scelte operate da tutte le altre Regioni, ha superato quella operata dalla Giunta regionale che, con argomentazioni contraddittorie e contrastanti rispetto a quelle che erano le scelte di fondo, aveva rinnovato la proposta della Presidenza del Comitato quale diretta emanazione della Amministrazione regionale.

Necessità di un coordinamento dell'attività degli Enti locali, necessità di mantenere una omogeneità di giudizio, necessità di un tallonaggio in vista delle nuove deleghe di sempre maggiori competenze, soprattutto sotto l'a-

spetto della congruità dei loro atti nei confronti della programmazione, di una più ferma vigilanza sull'aspetto operativo degli enti: questi concetti e questa argomentazione sono addotte dall'Assessore Ghinami a sostegno della scelta operata in favore della attribuzione della presidenza ad un funzionario dell'apparato regionale; concetti e argomentazioni che appalesano e denunciano una concezione del modo di essere dell'organo di controllo ancorata a quel sistema vessatorio, non rispettosa della vera autonomia degli Enti locali, contrastante con le scelte di decentramento democratico nello spirito della norma costituzionale. Piaceva evidentemente, al proponente, di perpetuare il suo paternalistico controllo burocratico, tenere la sua greve mano sui costituenti Comitati onde poter, attraverso questo cordone ombelicale, continuare a manovrare e condizionare le scelte e l'attività degli Enti locali.

Noi tutti sappiamo quale preminenza può assumere il funzionario presidente e per esso il suo dante causa; ben sappiamo cosa è stata l'esperienza passata che ha visto questo Presidente funzionario esser nella pratica quotidiana "un capo, ma un capo troppo forte rispetto ai Commissari eletti", "un Pubblico Ministero" per riferire due penetranti definizioni del Presidente Soddu. Ben sappiamo che tale presenza, tale presidenza è stata condizionatrice dell'attività del Comitato. E ciò altro non significa che perpetuare quel tipo di rapporto verticistico che colloca le autonomie locali in una posizione subalterna rispetto alla Amministrazione regionale, quel tipo di rapporto che si voleva e si vuole modificare per rispondere alle aspettative più volte manifestateci, per arrivare alla realizzazione di una articolazione democratica dei rapporti fra ente controllato e ente controllore. Ciò soprattutto in previsione, come ho detto più sopra, delle qualificanti scelte fatte dal Consiglio regionale in materia di programmazione e di decentramento. Mi riferisco, senza dilungarmi, alla legge 33 ed a quanto ad essa conseguente.

La scelta operata dall'Assessore è stata disattesa dalla Commissione, ma sulle modalità della elezione del Presidente del Comitato non

vi è stata concordanza fra le posizioni assunte dalla maggioranza e le proposte avanzate dal nostro gruppo. La maggioranza ha voluto che alla elezione del Presidente provveda il Consiglio regionale con votazione separata, scegliendolo fra i membri effettivi in precedenza eletti. Il gruppo comunista riteneva che competesse al Comitato, ai membri eletti dal Consiglio regionale, di scegliere al suo interno il proprio presidente. Era questa, la nostra, una linea coerente con quelle che sono state le scelte del Comitato interregionale, che, all'articolo 2 della sua proposta di legge testualmente recita "l'organo di controllo elegge tra i suoi membri il Presidente", una linea, la nostra, maggiormente rispondente ai già enunciati principi di democratizzazione degli organi di controllo, perché una cosa è la imposizione — visto che di questo trattasi — della figura più rappresentativa, di colui cui viene affidato il compito della direzione dell'organo, altra è la concessione all'autonomia dell'organo di addivenire, attraverso proprie valutazioni e proprie scelte, alla libera determinazione del presidente al proprio interno.

La scelta operata dalla maggioranza — a nostro avviso — suonava troppo come sfiducia alla capacità operativa dei costituendi comitati. Come Gruppo comunista, pur nella certezza che la soluzione da noi proposta sia più coerente all'impostazione che unitariamente si è voluto dare a questo disegno di legge, pur convinti come siamo che debba essere rispettato il diritto della libera scelta, all'interno di un organismo così importante, della figura del suo Presidente, certi che nell'attuale clima e momento politico sia opportuna e necessaria un'azione unitaria, siamo e ci dichiariamo disponibili, su tale argomento, ad una verifica della nostra posizione, avendo come obiettivo primario una soluzione unitaria, che qualifichi, con la maggior forza derivante dall'incontro delle volontà politiche delle forze autonomistiche, questo atto legislativo, che deve porsi come uno dei momenti attuativi dell'intesa.

Altro punto qualificante di questo disegno di legge è l'unificazione dei controlli. Si è voluto ricondurre il controllo di tutti gli enti, territoriali e non ad un unico organo. Tale scelta, peral-

tro già adottata, e con successo, dalle altre Regioni, risponde ad una esigenza di unicità di controllo ancorata — come è stato affermato da esponenti di autonomie locali — a parametri e punti ben precisi, sani, non variabili da luogo a luogo, da condizione a condizione. Diventa condizione essenziale quando si consideri che, per quanto attiene al controllo di merito, lo stesso è stato limitato alla coerenza degli atti degli Enti locali con la programmazione regionale. Ciò imponeva l'eliminazione della frammentarietà dei controlli, effettuati prima da assessorati o ministeri vari, per arrivare a quella omogeneità che solo un unico organo può garantire.

Tale soluzione è stata osteggiata e contrastata dagli Enti ospedalieri che, richiamandosi a loro particolari condizioni intrinseche ed a differenze sostanziali con altri enti, non condividevano l'adozione di criteri di valutazione comuni a tutti. Tali obiezioni contrastano con la considerazione della necessità di omogeneità di giudizio espressa dagli altri enti e — soprattutto — con il criterio di una inderogabile necessità di coordinamento generale della programmazione regionale. La Commissione, in conseguenza, ha disatteso tali obiezioni ribadendo e riconfermando il criterio dell'unificazione, già altrove, come si è detto, positivamente sperimentata e collaudata.

Altra scelta fondamentale di questo disegno di legge è quella relativa al controllo di legittimità e di merito. Ho detto, in precedenza, che spirito informatore del presente disegno di legge era quello della restituzione di una vera dignità autonomistica all'ente locale, nel quadro e nel segno di un nuovo e diverso rapporto - confronto fra lo stesso Ente locale e l'Ente regionale alla luce del dettato costituzionale.

L'eliminazione del controllo di merito, così come in precedenza esercitato e che altro non era se non una pesante e vessatoria interferenza dell'ente centrale nei confronti delle autonomie locali attraverso lo strumento del controllo che limitava e condizionava le scelte politiche e l'attività del controllato: la sua trasformazione in riscontro di coerenza dell'atto sottoposto a controllo, con il quadro più ampio e generale della programmazione regionale; l'aver lasciato il

giudizio definitivo all'ente promulgatore dell'atto controllato; tutto ciò dà il segno di una nuova e più illuminata visione dell'autonomia che, se ancorata ad una ristrutturazione più completamente democratica dell'organo di controllo potrebbe produrre, con respiro sinceramente autonomistico, un nuovo rapporto fra l'Ente Regione e l'Ente locale, nel quale l'Ente locale conserverebbe tutta la sua autonomia nell'effettuare le sue scelte e l'Ente Regione si riserverebbe un giudizio, o meglio un riscontro di coerenza fra tale attività decentrata e la programmazione a livelli e gradi più ampi.

Potrebbe essere, questo restituito respiro autonomistico, non un pericolo di eccessiva autonomia e quindi di non effettiva rispondenza delle scelte dell'ente locale al quadro di interessi più generali, ma certamente, per la naturale responsabilizzazione che ne deriverebbe, un incentivo ad una produzione coerente con la programmazione più ampia, ad un più sentito e coerente spirito partecipativo alle scelte politiche di più ampio raggio. E', e deve essere questo, l'obiettivo cui si finalizza la scelta operata dal disegno di legge numero 137: l'affrancazione dell'Ente locale da un greve condizionamento dall'alto e l'incentivo ad operare coerentemente con le scelte programmatiche di interesse generale.

In questa visione si inquadra anche la limitazione del controllo di legittimità alle sole forme di incompetenza e violazione di legge. La esclusione dell'eccesso di potere si riconduce alla volontà di affrancamento dell'Ente locale da un sistema repressivo che troppe volte traduceva l'indagine ed il giudizio su tale vizio di legittimità in un'indagine e giudizio di merito sull'attività dell'Ente. Coerente, quindi, tale scelta con il principio di rispetto e rivalutazione autonomistica. E sotto questo profilo abbiamo concordemente condiviso l'orientamento della maggioranza e della Giunta, data l'evidente e fondamentale importanza che tale scelta riveste per la effettiva rivalutazione delle autonomie locali.

Ma le scelte della maggioranza ci hanno trovati concordi e compartecipi per quanto attiene al giudizio di legittimità e di merito per gli atti degli enti locali territoriali — Comuni e Pro-

vincie —, contrastanti sono state le reciproche posizioni, e ferma ma responsabile la nostra opposizione a quelle scelte della maggioranza per quanto attiene agli altri enti non territoriali, condividendo, in questo caso, le scelte operate dalla Giunta ma, e ciò è un importante elemento che differenzia la nostra posizione, inquadrandola in tutto il contesto del testo legislativo emergente dalle altre scelte da noi appoggiate.

Il Gruppo comunista non ha condiviso la divisione tabellare che è stata operata dalla maggioranza, in enti di serie A ed enti di serie B, riferita ovviamente agli enti non territoriali, partendo dal presupposto che la divisione e differenziazione va fatta ma solo ed esclusivamente fra Enti locali territoriali ed Enti locali non territoriali. Mentre le Province ed i Comuni traggono la loro ragion d'essere direttamente dalle collettività locali che sono chiamati ad amministrare, sono espressione diretta e non mediata della volontà popolare e, conseguentemente, verso i loro atti — per tutte le argomentazioni finora svolte — va adottato un tipo di controllo più rispondente alla loro natura di enti esponenziali delle collettività locali ed espressione di autogoverno delle medesime, per gli altri enti, che sono secondari e rappresentativi di interessi settoriali, di ben altro peso ed entità deve essere il controllo.

Questi ultimi non traggono la loro origine direttamente dalla volontà popolare e, quindi, non hanno e non possono aspirare a quella autonomia che i Comuni e le Province meritano proprio perché emanazione diretta della base elettorale. Questi enti, i non territoriali, svolgono funzioni e compiti in ragione di attribuzioni loro conferite, agiscono in nome e per conto di altri istituti. Si impone, ed è giusto, pertanto, un controllo più puntuale perché sia garantito che essi seguano gli indirizzi, le scelte espresse dagli enti da cui traggono origine. Non può e non deve esser consentito loro che adottino soluzioni, formulino scelte, realizzino programmi difforni in maniera sostanziale — ed è questo che potrebbe verificarsi e che si paventa — dagli indirizzi generali elaborati dalla Regione.

Nè poteva essere accolta la giustificazione addotta dalla maggioranza che ha argomentato

la sua linea col fatto che alcuni di questi enti hanno organismi dirigenziali politicamente composti, ove sono rappresentate varie forze politiche, alla cui formazione partecipano gli enti locali territoriali. Sta di fatto che questi enti secondari, sono enti settoriali e strumentali anche se alcuni di essi recepiscono rappresentanze di diretta emanazione degli enti locali territoriali. Tale loro strumentalità e tale loro natura rappresentativa indiretta li differenzia notevolmente dagli enti locali territoriali che meritano maggiore autonomia perché la loro origine elettorale diretta offre quelle garanzie che gli enti secondari, mancando questo tramite diretto con la volontà popolare, non possono offrire. La loro azione, quindi, mancando tale riscontro diretto della volontà popolare, va puntualmente non vessatoriamente, ma puntualmente verificata e controllata.

Vi era, a nostro avviso, nella scelta operata dalla maggioranza, un'evidente contraddizione, sintomatica dell'infondatezza e della strumentalità della scelta stessa. Perché, se è vero, come è stato sostenuto, che la liberalizzazione massima del controllo degli enti locali non territoriali, di alcuni di essi, risponde a criteri ed esigenze sinceramente autonomistiche, non si intendeva come non si fosse voluto estendere questo afflato di liberalità a tutti gli enti non territoriali ma ad alcuni di essi che, guarda caso, hanno caratteristiche particolari, molto particolari, come l'esperienza ci insegna; non tutti con composizione simile ma varia e difforme, con interessi settoriali diversi, ma tutti caratterizzati da un elemento comune: il carattere, che in tanti anni di governo clientelare è stato loro attribuito, di fortissimi centri di potere, preda ambiziosissima di fazioni, correnti, potentati o baronie. Non intendiamo dire che questo era l'intendimento della maggioranza: il perpetuare cioè di tale situazione. Certo è che dietro questi enti formalmente destinati al pubblico interesse si è celata una fosca trama di giochi di potere, di intralazzi, di manovre. Una loro anche superficiale radiografia metterebbe a nudo, al di là del tessuto cutaneo fortemente adiposo per i continui impinguamenti elargiti o imposti non da esigenze di pubblico interesse, scheletriche ramificazioni

di trame clientelari di losco sottogoverno.

La loro opposizione è stata sempre, per questo, ferma, responsabilmente irrinunciabile, non tollerante di forme di reiterazione di potere clientelare e di sottogoverno, superate e travolte dagli ultimi eventi. Abbiamo detto e ribadiamo che il varo di questo disegno di legge avrebbe dovuto e sarebbe potuto essere un atto qualificante del Consiglio regionale per le novità e gli aspetti positivi in esso contenuti. E noi comunisti ora, responsabilmente, prendendo atto in primo luogo delle dichiarazioni del Presidente Soddu, che ha fermamente annunciato i propositi della Giunta di operare incisivamente per sconfiggere il sistema clientelare che ha condizionato gravemente l'attività politica e tanti danni ha arrecato, accoglieremo, con soddisfazione scevra da qualsiasi tronfalismo, una decisione, una scelta delle forze che hanno espresso questa Giunta, di recedere su alcuni punti dalle loro originarie posizioni, in linea con quelle che sono le precise indicazioni contenute nella "piattaforma programmatica" sottoscritta dai partiti dell'intesa autonomistica.

Per mia sola memoria, senza ulteriori commenti, tanta è la chiarezza delle espressioni letterali e della volontà politica che le ha formate e trasfuse nel testo mi permetto di rileggere quanto in proposito dice il documento dell'8 dicembre 1976:

"La nuova organizzazione del governo della Regione fondata sulla programmazione sul pluralismo istituzionale sul quale si basa la concezione dell'articolazione democratica dell'autonomia esige una profonda revisione dell'attuale assetto degli enti statali, parastatali, regionali ed a livello locale, e pertanto il giudizio sulla loro sopravvivenza o meno, sull'assetto amministrativo e burocratico, sulla portata settoriale e territoriale, deve discendere dalla politica democratica di piano...". Conclude il documento (e mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi su questo ultimo periodo): "... e la gestione deve corrispondere alle direttive politiche della Regione e i relativi controlli devono garantire effettivamente tale corrispondenza". Coerente con lo spirito dell'intesa, quindi, è sempre stata la nostra linea e la nostra azione. E' responsabil-

mente costruttivo dovrebbe essere l'atteggiamento della maggioranza e tradursi in un coerente adeguamento del proprio operato con il documento del dicembre '76.

Di ciò noi prendiamo atto, senza riserve mentali, soddisfatti che, sulla base di una effettiva volontà unitaria, si possa addivenire a soluzioni più rispondenti alle effettive esigenze che hanno determinato e prodotto questo atto legislativo.

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

FRAU (Gruppo Misto). Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento non avrà la pretesa di approfondire il problema; prima di tutto perché il problema non è stato esaminato con il tempo necessario, con meditazione sufficiente, anche perché nessuno di noi del Gruppo misto (questa mia dichiarazione viene fatta, a nome del Gruppo misto), fa parte della Commissione che questo disegno di legge ha esaminato; e anche perché una lettura attenta della relazione è sufficiente a spiegare quali sono gli intendimenti, quale la volontà per cercare di progredire sulla strada dei controlli degli atti degli Enti locali e non soltanto degli Enti locali.

Debbo innanzitutto esprimere un giudizio positivo per l'impegno serio che la Commissione ha messo in essere nell'affrontare un problema che non è di facile soluzione. Io penso che sbaglieremo se, da questo tentativo, come da ogni altro tentativo, noi avanzassimo la pretesa di ottenere un risultato perfetto, poiché tutto è perfettibile (diceva addirittura qualcuno che è perfettibile persino la verità!). Per cui, nel giudicare positivamente questo lavoro e nel considerarlo ancora un tentativo nella strada della ricerca di perfezionare un compito, un affidamento di compiti molto importante, molto interessante per la vita autonomistica, noi non troviamo difficoltà ad esprimere il nostro voto di consenso.

Il disegno di legge si articola, a nostro giudizio, in cinque punti principali, ma del primo punto non dirò niente perché è l'introduzione, il cappello al discorso che ne deriva. Nel secondo

punto la ricerca dello snellimento è già un dato positivo, è una volontà che cammina, perché soltanto in questo tentativo, con questa volontà di volere snellire ogni e qualsiasi espressione di giudizio su atti degli Enti locali, degli enti territoriali e di tutti gli altri enti principali e secondari, — che ci auguriamo potrà essere messo in essere — noi vediamo uno dei principali motivi per i quali ne deriva il nostro assenso.

Ecco, anche nella effettuazione del controllo degli atti degli enti locali presso gli stessi organi, nella individuazione degli atti, vi sono momenti, diremo quasi decisivi di una volontà di progredire in questa azione che abbiamo sempre ritenuto fondamentale per l'esistenza e la vita autonomistica del nostro istituto. La ricerca e il tentativo di ristrutturazione degli organi di controllo è evidente e direi quasi naturale. Deriva da sé perché, se volontà vi è nella ricerca dello snellimento, nella ricerca dell'ammodernamento, dell'aggiornamento, della presenza direi più immediata nei controlli, è evidente che il tutto deve essere il risultato di una ristrutturazione senza di che si rimane nelle posizioni che invece intendiamo superare, intendiamo valutare.

Ma soprattutto mi sono soffermato a considerare un proponimento che addirittura ho giudicato persino un po' velleitario: quello cioè di iniziare una sperimentazione per il controllo di efficienza. Questo, a mio giudizio, può più che qualsiasi altro concetto esprimere una volontà politica. Una volontà politica di non lieve importanza! Perché, se le parole hanno il significato, l'intendimento di sperimentare un controllo a livello amministrativo, è un controllo a livello politico, a livello di Regione, a livello di programmazione.

Questo è uno dei motivi basilari, a nostro giudizio, che esprime, direi, la forza della nuova Giunta, una forza che essa vuole trasmettere, che cerca — magari velleitariamente, di trasmettere a tutti gli enti periferici che debbono operare; infatti soltanto dal come e dal quanto opereranno gli enti periferici, la Giunta sarà in condizione di misurare il progresso del lavoro della Giunta stessa. Se questo progresso dovesse non essere sufficientemente apprezzabile, la Giunta

stessa si troverebbe ad operare senza quel contorno indispensabile di periferia. Che poi il controllo debba essere soprattutto consulenza e assistenza, questo è uno degli altri motivi, diciamo apprezzabili. Noi siamo dell'avviso, come il proponente e come la Commissione ci pare abbiano ribadito, che il controllo non deve ricercare il pelo nell'uovo, non deve creare le difficoltà quando le difficoltà potrebbero essere superate con suggerimenti, con consulenze che precedono gli atti stessi; questo è un tentativo anche apprezzabile.

Chi di noi ricorda tutta la fatica per poter portare a compimento il progetto nel 1956, se non vado errato, ricorderà che fu una tappa difficilissima ma decisiva per l'autonomia della Regione, per il Consiglio regionale. Fu una tappa sottolineata con apprezzamento positivo da tutte le parti politiche. Sollecitazioni unanimi in questa direzione vennero rivolte alla prima Giunta, alla seconda Giunta, finché nel 1956 giunse in porto la costituzione del Comitato di controllo, che fu da qualcuno (mi pare da un rappresentante del gruppo sardista) definita come una delle tappe più importanti, se non storica, dell'attività del Consiglio regionale, il quale si qualificò positivamente.

Quando si fa appello alla finanza locale, è evidente che la finanza locale è uno dei temi più scottanti; ma è un argomento a parte, questo, che esula, a mio giudizio, dalle intenzioni espresse in legge, anche se raggiunge la drammaticità; vi sono persino enti locali che non hanno nemmeno la possibilità di sopravvivere. Il Governo centrale si sta muovendo, sta cercando, io dico, anche non perfettamente, una soluzione, di un compromesso che consenta agli enti di potere sopravvivere. Certamente sono momenti, questi, di grande pesantezza, di crisi, soprattutto per queste amministrazioni, ma è un argomento che io non tratterei; io non lo confonderei con quanto invece la legge tratta, tenendo conto anche degli intendimenti dell'Assessore proponente.

Si dice che sinora c'è stato un sistema clientelare. Certo! Io che non sono stato mai troppo benevolo nel considerare gli atteggiamenti delle Giunte che si sono susseguite, debbo dire che,

purtroppo, verificammo e sottolineammo, molto spesso e direi pesantemente, che in certi momenti questo clientelismo è diventato pesante e quasi intimidatorio nei confronti degli enti per i quali si esprimeva il giudizio.

Il tutto naturalmente è ancora di difficile attuazione perché, con l'approvazione del disegno di legge, a nostro giudizio, non è che immediatamente possa ottenersi .. (*Interruzione*).

Mi permette? Per cortesia ... altrimenti non posso parlare ...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, per cortesia, stamattina siamo pochissimi e più tormentati del solito. Non è che il discorso dell'onorevole Frau non meriti la vostra attenzione.

FRAU (Gruppo Misto). Onorevole Presidente, io avevo già detto, all'inizio di questa mia breve dichiarazione, che per me sarebbe stato un compito improbo, difficile, addirittura impossibile, non avendo partecipato ai lavori della Commissione, penetrare i meandri del disegno di legge, come il collega che mi ha preceduto ha potuto fare. E' un compito che non affronto! Debbo però ancora sottolineare, nell'esprimere il nostro giudizio positivo, che riscontriamo un passo in avanti nella ricerca di una perfezione invocata da tutte le coscienze politiche nel disegno di legge. Per questo tentativo, per questa capacità di volere ricercare qualche cosa di meglio, il nostro giudizio sarà positivo.

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

SABA (D.C.). Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto all'esame di questa legislatura, in quanto, pur predisposto originariamente in un contesto politico programmatico diverso da quello che è emerso successivamente alla seconda intesa autonomistica e all'avvio della riforma della Regione, con la legge n. 33, con la istituzione dei comprensori, col nuovo rapporto instaurato all'interno dell'ordinamento regionale con gli enti locali, ciononostante, fin dall'inizio, si è mosso nella linea programmatica generale di questa legisla-

tura, di avvio concreto della riforma della Regione; di una Regione nuova, cioè, che rimeditasse sulla sua autonomia, sul suo significato, valorizzandola ed esaltandola ai fini di un processo di sviluppo economico, sociale, civile e politico, oltre che culturale, del popolo sardo preso nella sua unità e globalità, di cui le comunità locali venivano assunte non come espressioni disperse, ma come momenti pur essi dell'autonomia regionale.

Di fatto io credo che alla base della filosofia politica di questo disegno di legge sia ancora una volta il superamento, all'interno dell'autonomia regionale sarda, del concetto di livelli di autonomia e quindi di un rapporto gerarchico tra gli stessi livelli per affermare, in termini nuovi, in termini moderni, un concetto molto più pregnante: quello di diversi momenti di autonomia, nei cui confronti l'autonomia regionale si pone come sintesi, si pone, non come momento superiore, appunto, ma come espressione globale, facendo pertanto degli istituti dell'autonomia regionale non istituti sovrapposti gerarchicamente ad altri istituti autonomistici ma, in qualche modo, espressione finale e sintesi, strumenti di coordinamento, strumenti di convergenza e di esaltazione di tutte le autonomie civili, di tutte le autonomie politiche, di tutte le autonomie istituzionali oltre che di quelle autonomie sociali che la società esprime.

Di fatto il rapporto che per troppi anni si era instaurato tra la Regione e gli Enti locali ripeteva, in qualche modo meccanicamente, in termini culturali, il rapporto gerarchico concepito, in termini vecchi, tra lo stesso Stato e la Regione, o, ancora prima che le Regioni esistessero, tra lo Stato e gli Enti locali. Quindi era un rapporto concepito in termini di volta in volta autoritativi, o, nella migliore delle ipotesi, paternalistici, quasi che le autonomie locali fossero espressione di una società non adulta, di una società minore, da tutelare e da guidare per mano; e i suoi amministratori fossero una emanazione periferica di una classe dirigente ben più illuminata, ben più consapevole, ben più responsabile che nel livello superiore appunto esercitava il controllo, e si poneva in rapporto gerarchico. Per quanto questo si evinca in ter-

mini plateali, dall'attuale, purtroppo ancora vigente legislazione sulla finanza pubblica relativa agli enti locali; per quanto si evinca in termini clamorosi dalla stessa legge comunale e provinciale, purtroppo ancora vigente espressione politica di un periodo così lontano, e che lontano ormai dovrebbe essere per la storia della democrazia repubblicana italiana, dobbiamo ammettere lo stesso tipo di rapporti che ha trovato conferma nella legislazione repubblicana in infiniti provvedimenti che, facendo carico agli enti locali di obblighi, di doveri, di prestazioni, non davano ad essi neppure l'autonomia funzionale dello svolgimento di questi compiti con assunzione piena di responsabilità.

All'interno stesso della nostra piccola, grande storia dell'autonomia regionale sarda, la stessa programmazione regionale fu avviata in termini accentrati e con una visione dell'ente locale come oggetto destinatario di provvedimenti e non partecipe della maturazione, della elaborazione, della determinazione delle scelte di sviluppo economico e civile. L'esperienza dei Comitati zonalì, in cui si esprimeva teoricamente una qualche partecipazione dell'ente locale, è un'esperienza che sottolinea una visione paternalistica, che sottolinea un giudizio di incapacità, di minorità dell'ente locale nei confronti, purtroppo, della stessa Regione. Ed è sintomatico che questo disegno di legge si inserisca e trovi giustificazione politica, profonda e non formale, in un'altra visione della programmazione regionale, quella cioè della partecipazione a pieno titolo — pur con diversi gradi di responsabilità — degli Enti locali (attraverso gli organismi comprensoriali, attraverso le comunità montane) alla elaborazione di scelte programmatiche di sviluppo economico e sociale che, pur nella compatibilità del quadro programmatico regionale, debbono essere la specificazione naturale e legittima della programmazione regionale. Noi crediamo, al di là della esperienza necessariamente affrettata dell'avvio del primo piano triennale della Regione, che queste scelte devono essere indirizzi e fatti iniziali da cui trarre, in termini di sintesi, la stessa programmazione regionale non certamente come una sommatoria, ma appunto come una sintesi qualificata attra-

verso la partecipazione democratica degli Enti locali.

Se gli Enti locali, pertanto, attraverso la nuova programmazione, partecipano a pieno titolo allo sviluppo economico e sociale della Sardegna, come partners della Regione sarda, concepita non come istituto ad essi sovrapposto, ma come istanza nei cui confronti essa ha responsabilità di sintesi e di coordinamento, è giusto che lo stesso rapporto nell'attività di controllo degli atti degli Enti locali, trovi una nuova impostazione, che non sia più quella gerarchica di una Regione autoritativa o anche semplicemente paternalistica e clientelare, istituzionalmente diffidente nei confronti degli Enti locali, quasi il carabiniere e la garanzia di una legalità concepita in termini astratti, ma sia la Regione nei confronti degli Enti locali il momento di corresponsabilità, di collaborazione nei confronti della funzione preprogrammatoria degli Enti locali, nei confronti della loro attività amministrativa, concepita non più in termini di svolgimento di una congerie di servizi o di compiti senza un nesso, senza un quadro, ma in termini di attività amministrativa degli Enti locali che, nel quadro della programmazione, per quanto complessa e svolgentesi in molteplici espressioni, rientra nella attività più generale della responsabilità pubblica nei confronti della società sarda per un nuovo modello di sviluppo, per una società diversa, più giusta, per una società più equilibrata.

E pertanto l'Ente locale, nello svolgere la sua attività, non ha bisogno di una Regione diffidente, non ha bisogno di una Regione carabiniere, ma ha bisogno di una Regione che concepisce l'attività dell'Ente locale come un momento essenziale dell'attività complessiva della pubblica amministrazione e dei poteri pubblici nei confronti delle società accettandone rispettosamente la specializzazione nei servizi civili, accettandone rispettosamente l'autonomia quindi di giudizio che è espressione dell'autonomia politica dell'Ente locale, accettando in una parola, la dignità di espressione democratica della comunità che è insita in ogni pubblica amministrazione, soprattutto degli Enti locali territoriali, e pertanto partecipe di una re-

sponsabilità generale della gestione del sistema democratico.

L'amministratore comunale non può essere assunto come se niente fosse passato sotto i ponti nell'ultimo cinquantennio della storia italiana, e cioè come il notabile locale che, chissà per quali vie traverse, sia arrivato a detenere il piccolo potere comunale e nei cui confronti lo Stato accentratore debba avere una diffidenza quasi istituzionale; oggi arriva alla sua responsabilità (e parlo tanto degli organi personali quanto, e soprattutto, degli organi collegiali, come la Giunta e il Consiglio comunale) attraverso un processo di verifica democratica mediata, come vuole la Costituzione, dai Partiti politici, interagita dalle masse popolari organizzate sindacalmente, interagita da infinite espressioni della società civile, sottoposta a un controllo democratico quotidiano dell'opinione pubblica attraverso la stampa e il dibattito democratico. Per cui nei confronti dell'amministratore comunale, sia esso Giunta comunale, sia esso Consiglio comunale, non può configurarsi più un rapporto autoritativo o paternalistico ma un rapporto di riconoscimento di piena responsabilità.

In questo senso, giustamente, il disegno di legge fa giustizia dei controlli di legittimità esperiti puntualmente su infiniti atti amministrativi di ordinarissima amministrazione, disponendo invece che essi debbano essere trasmessi ai Comitati di controllo attraverso elenchi indicanti il numero, la data e, esaurientemente, l'oggetto della delibera; e che, solo a richiesta o di un cittadino interessato o dello stesso organo di controllo, in base all'interesse che può determinare lo stesso oggetto indicato nella delibera, per campione o eventualmente, le delibere sottoposte al solo controllo di legittimità possono essere esaminate.

Si restituisce, quindi, chiaramente senza sotintesi al pubblico amministratore, la sua piena responsabilità di quegli atti, la cui eventuale legittimità certamente non veniva e non poteva essere sanata da un visto del Comitato di controllo. Infatti non essendo il visto dello stesso Comitato di controllo garanzia di non annullabilità dell'atto, non ha ragione di essere apposto a questi atti attraverso un esame pignolesco, buro-

cratico, mortificante l'autonomia comunale, defaticante l'attività amministrativa, ritardante i tempi amministrativi e tecnici dello svolgimento dell'attività comunale.

Per quanto piccolo questo passo è certamente significativo di un nuovo rapporto tra la Regione e l'Ente locale: a ciascuno la sua piena responsabilità. La legittimità di un atto non viene certamente consacrata dal visto dei Comitati di controllo e pertanto era tempo che il legislatore regionale facesse giustizia di questa interferenza pignolesca e defaticante nella ordinarissima amministrazione da parte degli Organi di controllo regionali.

Così come è significativo che nel nostro disegno di legge venga trascurato dai vizi di legittimità la figura ambigua e complessa dell'eccesso di potere che troppo spesso dava luogo ad una interferenza di giudizio effettivamente di merito e non di legittimità su atti della pubblica amministrazione posti in essere dall'amministratore comunale (e siamo sempre davanti ad organi collegiali, perché non sono previste nell'ordinamento comunale — tranne che per alcuni atti non sottoposti, peraltro, al controllo dei Sindaci — forme di amministrazione di organi unipersonali).

Pertanto l'aver eliminato l'eccesso di potere richiama i rappresentanti della Regione negli Organi di controllo ad un pieno rispetto dell'autonomia comunale perché devono trovare effettivi vizi di legittimità quali sono quelli della incompetenza dell'organo o della violazione di legge e non certamente far entrare dalla finestra ciò che non può entrare dalla porta cioè una interferenza di merito negli atti del pubblico amministratore. Così come aver ridotto i casi di controllo di merito ad una serie di fattispecie elencate tassativamente e più attinenti ad un giudizio globale di corrispondenza, di sintonia dell'attività della Amministrazione con la programmazione regionale, sia essa su scala regionale per indirizzi generali dati dal legislatore regionale, sia essa su scala comprensoriale, pur essa determinata attraverso la partecipazione responsabile degli amministratori locali di tutti i Comuni, dà il senso pieno del taglio di questo disegno di legge: e cioè far uscire lo stesso con-

trollo di merito da una filosofia improntata al cosiddetto buon senso, la quale presupponeva in chi dava un giudizio una capacità maggiore di amministrare, e di interpretare il bene comune.

Tutto ciò conferiva al controllore la veste dell'amministratore ideale che, rispetto alla valutazione di chi, essendo dentro le cose poteva giudicare effettivamente, in base allo svolgersi della vita dell'amministrazione e dei fatti sociali di cui aveva responsabilità anche politica, si configurava come il saggio illuminato che, nella sua torre d'avorio, discettava in termini di buona amministrazione, connaturata, appunto, al giudizio di merito, sarebbe dovuta essere, bontà sua, la soluzione propria e quale quella impropria alla vita amministrativa.

Al politico espresso democraticamente, verificato democraticamente, controllato democraticamente si sovrapponeva un super politico teorico che andava a decidere quale in effetti sarebbe dovuta essere la buona amministrazione e quindi la reale rispondenza dell'atto alle esigenze effettive della comunità.

Di tutto questo il disegno di legge tenta di fare giustizia ancorando lo stesso giudizio di merito a qualcosa di non discrezionale, anche se certamente elastico; ciò che richiede grande maturità da parte di coloro che la Regione manderà, come suoi rappresentanti, presso gli Organi di controllo. Si è ancorato il giudizio di merito e qualcosa di oggettivo che è la programmazione, che si esprime attraverso atti ufficiali siano essi della Regione sarda, siano essi dello Stato nazionale, siano essi atti del comprensorio, siano quegli stessi programmi che il Comune autonomamente si dà attraverso il bilancio e che vengono in qualche modo verificati con la trasmissione di questo atto fondamentale al comprensorio per un assenso non autoritativo ma di dichiarazione di non contrasto con gli indirizzi dello sviluppo economico e sociale del comprensorio a cui hanno partecipato gli stessi amministratori locali del comune interessato.

Quindi il giudizio di merito esce finalmente da una visione illuministica dello Stato e va verso una accettazione coraggiosa di tutto ciò che comporta la democrazia politica nella gestione dello Stato moderno. Perché la democrazia,

come fatto culturale prima ancora che come fatto di organizzazione politica ed istituzionale dello Stato, se non accetta la responsabilità del soggetto di partecipare alla vita istituzionale attraverso giudizi che possono mascherare interessi particolari, accetta un rapporto di schietta conflittualità quando questa non può diversamente esprimersi, relativamente agli atti democraticamente espressi della vita sociale, economica, civile e politica.

Pertanto i nostri rappresentanti negli Organi di controllo nel giudizio di merito dovranno ancorarsi agli atti ufficiali espressi dal potere politico democratico e civile e dichiarare se quell'atto sottoposto al giudizio di merito contrasta o meno con quel progetto di società che le forze popolari democratiche, attraverso le loro lotte, vanno costruendo. Quale che sia la loro illuminata visione soggettiva, devono dare di quell'atto un giudizio di positività lasciandone chiaramente le responsabilità a chi lo ha messo in essere cioè ad amministratori democraticamente espressi dalla comunità.

Quindi non più un organo di controllo che quasi dava consacrazione e copriva le responsabilità degli atti degli amministratori o attraverso un pignolesco giudizio di legittimità o attraverso un giudizio di merito che faceva pensare ad una approvazione autoritaria, ad una approvazione come apprezzamento dell'atto, quasi il superiore che approva l'operato dell'inferiore. No, quello dell'Organo di controllo è un ruolo di collaborazione e di rispetto dell'autonomia, sia attraverso un visto di legittimità solo eventuale e ancorato ad atti che possono suscitare perplessità, ma non in una funzione inquisitoria quotidiana della pubblica amministrazione; sia attraverso un giudizio di merito che trova un ancoraggio oggettivo nel contesto del progetto di società che le forze democratiche vanno a costruire.

Infine da questo nuovo rapporto tra la Regione e l'Ente locale territoriale, il Comune soprattutto (ho focalizzato chiaramente la mia attenzione soprattutto su questo rapporto che è il più pregnante politicamente e quello anche personalmente più sofferto attraverso una lunga esperienza amministrativa), dal nuovo rapporto

tra la Regione e gli Enti locali, in genere scaturisce la nuova configurazione del titolare ... *(Interruzione)*.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, se consentite all'onorevole Saba di continuare a parlare può, come mi sembra, avviarsi tranquillamente alla conclusione.

SABA (D.C.). Del titolare dell'organo. Questo disegno di legge dispone che responsabile dell'Organo di controllo periferico non sia più, per quanto capace, per quanto degno di considerazione il funzionario della Regione sarda, come avveniva prima, allorquando, in qualche modo burocratizzando involontariamente la configurazione dell'organo, si faceva dell'Organo di controllo quasi un organo misto di burocrati e di laici, quasi un collegio giudicante composto di magistrati di carriera e di giudici popolari. Ma, ridando il primato a questa funzione di controllo, attribuendola ai rappresentanti espressi democraticamente attraverso le forze politiche in questo Consiglio regionale e pertanto affiancando a questi eletti soltanto il minimo indispensabile dei funzionari (e cioè il Direttore degli Uffici dell'Organo di controllo ed un funzionario). Si lascia la pienezza del collegio giudicante, se mi è consentita questa espressione, agli esperti eletti dal Consiglio regionale sulla scorta di un giudizio politico democratico (su sei esperti soltanto due funzionari).

A norma di questo disegno di legge il Presidente degli Organi di controllo viene eletto dallo stesso Consiglio regionale, affinché - da quest'Aula, che rappresenta la Regione sarda, non solo sotto l'aspetto amministrativo ma prima di tutto sotto l'aspetto democratico - venga una scelta responsabile di chi deve rappresentare la Regione presso i Comuni per una funzione correttamente politica (certamente non si equivocherà su questa espressione) cioè di collaborazione tra comunità, tra diversi momenti della Comunità regionale e della comunità locale.

Il Presidente, eletto dal Consiglio regionale (e noi diciamo che può essere eletto in questa sede lo stesso Vice Presidente - o scelto nella

sede periferica — ma preferiremmo che fosse lo stesso Consiglio regionale a eleggerlo), fa sì che gli Organo di controllo, in periferia, non siano più espressione della Giunta regionale, espressione del momento puramente burocratico-amministrativo ma, prima di tutto, del Consiglio regionale, delle forze politiche, quindi dell'Organo sovrano della autonomia regionale.

Ad essi noi diamo il mandato di rappresentare la Regione nella sua globalità, non per un rapporto gerarchico e burocratico, ma per un rapporto corretto di corresponsabilità da parte della Regione nei confronti dei Comuni, e viceversa, nel costruire insieme una Regione nuova, nel costruire insieme, quotidianamente, una Sardegna più giusta e più equilibrata, per costruire democraticamente la Sardegna dei Sardi.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Marini. Ne ha facoltà.

MARINI (P.C.I.). Signor Presidente, signori consiglieri, è profonda in tutte le forze politiche ed emerge chiara dagli interventi già pronunciati la consapevolezza dei riflessi che esercita nella vita delle autonomie locali e sullo sviluppo complessivo della democrazia una legge di controllo sugli atti degli Enti locali. Questa consapevolezza nasce anche dalla storia travagliata delle istituzioni rappresentative delle comunità locali: i rapporti fra potere centrale e autonomie sono stati sempre regolati nel nostro Paese in una visione di coercizione e di repressione: i controlli sono stati uno strumento tecnico di tutela di questo modo di essere dello Stato. Lo Stato si afferma infatti in Italia come strumento di conservazione e di accentramento e quindi negativo delle autonomie già nei primi anni della costruzione dello Stato unitario. Questo modello statutale, passato attraverso la nefanda esperienza del fascismo, si è conservato in larga parte sino ai nostri giorni col bagaglio delle sue norme regolatrici in dispregio della Carta costituzionale scaturita dalla guerra di resistenza e dalla lotta antifascista.

Da ciò la conflittualità permanente tra potere centrale e autonomie locali, non certo sopita con l'istituzionale delle Regioni.

Noi assistiamo, assai spesso, ad un attacco frontale condotto in modo quasi protervo da parte dei poteri dello Stato verso le autonomie locali: si pone così in atto una vera e propria strategia della tensione per cui gli Enti locali diventano non già i naturali interlocutori dello Stato, gli organi periferici nei quali lo Stato si identifica e realizza sé stesso come modello di civiltà e di democrazia ma come una controparte che va combattuta e spesso asservita.

Nel quadro di questa concezione dello Stato è maturata la politica di emarginazione degli Enti locali; emarginazione prima di tutto dalle scelte economiche e programmatiche a cui è seguita la perdita della autonomia politica e finanziaria. La volontà di crescita e di rinnovamento dei Comuni, delle Province e delle loro popolazioni è stata così frustrata e soffocata anziché utilizzata per alimentare un nuovo processo di sviluppo economico, sociale e democratico del Paese. Si è affermato così un modello di sviluppo pieno di storture e di contraddizioni e oggi ne paghiamo pesantemente le conseguenze in termini di inflazione galoppante, di prezzi inarrestabili, di passivi della bilancia dei pagamenti, di disoccupazione giovanile, di disgregazione sociale ed economica.

I provvedimenti anticongiunturali assunti in questi giorni dal Governo dimostrano quanto gravi e drammatiche siano le condizioni del nostro Paese, ma ci dobbiamo tutti convincere che da questa situazione si esce solo se saremo capaci di utilizzare a pieno le energie fattive presenti nei Partiti politici e nelle organizzazioni democratiche, se metteremo gli Enti locali nella condizione di dispiegare la loro carica di emancipazione e di rinnovamento. Appare chiaro, allora, quale rilievo possa avere una legge sui controlli per favorire un processo di crescita dei Comuni, delle Province ed ora anche degli enti comprensoriali e delle comunità montane. Bisogna superare ritardi storici e remore ideologiche e culturali per realizzare appieno lo Stato delle autonomie quale emerge dai principi fondamentali della Costituzione.

Di questa costruttiva realtà istituzionale abbiamo bisogno per garantire e potenziare le stesse libertà soggettive dei cittadini. Autonomie, in-

fatti, partecipazione dei cittadini al potere pubblico e alle sue scelte più qualificanti sul piano economico e sociale. Se l'autonomia non si realizza sono le stesse libertà soggettive che vengono meno con grave pregiudizio del nostro sistema democratico. L'affermazione dell'autonomia, ha scritto molto lucidamente Berti, nel commentare la Costituzione, va di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, Uno Stato che non crede nelle autonomie, che vuole piegarne la volontà a un disegno politico di accentramenti e di conservazione, si dota anche degli strumenti legislativi necessari per poter penetrare nella vita delle autonomie e nelle loro scelte.

La legge statale sui controlli, la legge n. 62 del 1953, è uno di questi strumenti, a parere mio, e non è certamente privo di significato che il primo proponente di questa legge sia stato l'onorevole Mario Scelba che non è certamente ricordato nel nostro Paese come un campione di democrazia. Ispirata da sfiducia verso l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, la legge n. 62 regola interamente la materia dei controlli; alle Regioni è riconosciuto solo potere di decentrare gli Organi di controllo e di determinare l'indennità degli esperti. La legge è così penetrante e lesiva dell'ambito di autonomia delle Regioni che individua persino la figura del segretario nella persona di un funzionario designato dal Presidente della Giunta. E' solo il caso di ricordare che l'articolo 117 della Costituzione e l'articolo 3 dello Statuto Sardo assegnano all'Istituto Regionale la competenza in materia di ordinamento degli uffici.

Non sono certamente mancati i consensi alla pretesa della legge Scelba di disciplinare tutta la materia dei controlli: consensi che sono venuti dalla dottrina ufficiale, legata ancora ai consunti concetti della sovranità dello Stato, consensi che sono venuti dalla Corte Costituzionale che in una sentenza, non certamente esemplare, ha dichiarato che l'intera materia dei controlli non risulta attribuita ad alcune tra le competenze normative regionali.

Questi richiami ho voluto fare per significare quanto complessa e difficile sia la battaglia per le autonomie e per la democratizzazione

dello Stato nel nostro Paese. E' lo stesso dettato costituzionale che viene calpestato da una legge che appartiene al passato e che ancora oggi è la norma base della disciplina dei controlli sugli atti degli Enti locali. Che sia una legge che appartiene al passato, che ignora le esigenze e le richieste delle autonomie e la loro battaglia per un nuovo modo di essere nello Stato e nei rapporti col potere centrale, lo chiariscono sia il modo in cui disciplina la composizione dei Comitati, sia il modo in cui disciplina le forme di controllo. E' stato un semplice richiamo formale ai controlli del Prefetto e della Giunta Provinciale Amministrativa, per quanto concerne la legittimità mentre il controllo di merito non è contenuto nei limiti di eccezionalità di cui all'articolo 130 della Costituzione. La legge regionale che disciplina la materia, legge n. 36 del 1956, ha migliorato, in alcune parti, la legge dello Stato ma senza sostanziali modifiche. Si è affermato, così, anche in Sardegna un sistema di controlli burocratizzato, fiscale e lesivo dell'autonomia degli Enti locali. Questo sistema si è consolidato negli anni, nonostante l'opposizione degli Enti locali, e delle forze democratiche, non solo per la inadeguatezza complessiva della legislazione regionale dello Stato — legge sui controlli, legge comunale e provinciale, legge sulla finanza locale — ma anche per la tendenza marcata a trasformare i Comitati di controllo in strumenti dell'esecutivo il che è negativo di una funzione corretta e collegiale dell'Organo di controllo e ancora per la mancanza di ogni costruttivo rapporto fra Comitato di controllo e Consiglio regionale depositario dell'indirizzo politico.

La legge Scelba sui controlli, e, pur con le sue differenziazioni, quella regionale sarda, sono espressioni coerenti del particolare momento storico nel quale sono maturate: gli anni duri delle schedature nelle fabbriche, delle repressioni operaie e contadine, della strage di Modena e di Portella della Ginestra. Il 1953 è anche l'anno della legge-truffa: quel tentativo, cioè, portato avanti da alcune forze politiche di togliere al Parlamento il suo carattere rappresentativo.

SPANO (D.C.). Onorevole Marini, però

la legge regionale, mi permetto di ricordarle, è stata votata da tutto il Consiglio meno la Destra. E' stata approvata anche da voi.

MARINI (P.C.I.). Bisogna vedere l'uso che si è fatto anche della legge, collega Spano. Ho detto che ha rappresentato un passo in avanti rispetto alla legge dello Stato; ma, secondo me, si è fatto un uso deteriore della legge. Va bene; la ringrazio del chiarimento.

In questo clima la emarginazione degli Enti locali, i controlli autoritativi di ogni potere democratico, diventano una esigenza per uno Stato che aveva fatto della repressione e dell'accentramento strumenti di governo.

I primi anni 50, sono anche gli anni delle grandi battaglie autonomistiche e del primo Congresso del popolo sardo per la rinascita economica e sociale della Sardegna: una battaglia lunga e difficile ma non certo inutile, soprattutto se guardiamo agli atti politici di questi mesi: l'intesa fra i partiti democratici, l'assunzione della programmazione come mezzi di governo, il nuovo assetto istituzionale rappresentato dagli Enti comprensoriali e la conseguente valorizzazione del ruolo costituzionale e storico degli Enti locali.

E' nel nuovo quadro politico, costruito in questi mesi, in questi giorni che deve essere inserita la nuova legge sui controlli per contribuire e recuperare appieno agli Enti locali le funzioni istituzionali delle quali sono state private per assicurare la realizzazione del fattivo disegno politico che la Regione si è data con le sue componenti democratiche e che configura il nuovo sviluppo economico e sociale fondato sulla partecipazione attiva e qualificata degli Enti locali, delle organizzazioni sindacali e delle popolazioni.

In questa nuova visione, del modo di essere e di operare degli Enti locali, l'assunzione dei controlli deve essere fundamentalmente diretta ad esaltare e potenziare le autonomie nel più rigoroso rispetto dello spirito della Carta costituzionale e dello Statuto Sardo. Quindi prima di tutto i controlli devono essere contenuti nei limiti della Costituzione.

L'Assemblea costituente, nell'approvare

l'articolo 130 che recita: "un Organo della Regione — e sottolineo un Organo della Regione — esercita il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali, poteva scegliere tra due forme di controllo: quello garantistico, fondato sui tradizionali principi di neutralità, imparzialità e obiettività e quello pluralistico, democratico e autonomistico". Il Costituente ha optato per quest'ultima scelta configurando il controllo non più come garantistico ma come tecnico politico. Nonostante la chiara scelta, il sistema dei controlli, quale emerge dalla Costituzione, non è stato mai realizzato; oggi vive un sistema che è a metà strada: è in parte tecnico - politico, ma in buona parte garantistico; lo dimostra la presenza del Magistrato, la presenza del Rappresentante del Governo e dei funzionari della Regione, almeno come è disciplinato dalla legge numero 62. I controlli sono stati così lo strumento col quale il potere centrale, in forma autoritaria e repressiva, ha spiegato e conformato la volontà e le scelte degli Enti locali alla propria volontà e alle proprie scelte.

Il garantismo, ammantato dei concetti di imparzialità, indipendenza, neutralità è ancora oggi una tendenza che rivendica la propria autonomia dal potere politico, concretizzando in sostanza la propria condotta politica che si nutre di poteri sottratti a legittimi organi politici. La concezione garantista dei controlli, che trova le sue radici teoriche nel formalismo giuridico garantista del Kelsen, e che ha in Italia nel Sandulli l'esponente più qualificato, va superata perché estranea al nostro sistema autonomistico. E' questo uno degli elementi di verifica della reale volontà di cambiare il vecchio e anticostituzionale sistema dei controlli.

Il disegno di legge in esame, almeno così come esso è oggi, resta ancora a metà strada pur rappresentando un passo in avanti, un notevole passo in avanti anche rispetto alla legge n. 36: viene meno il Magistrato (sarebbe il caso di dire: finalmente!), ma, a parer mio, si gonfia il Comitato di un numero di funzionari eccessivo, in certi casi addirittura tre, e tutti con diritto di voto: nè ritengo che la scelta di un Comitato, formato quasi esclusivamente da esperti

eletti dal Consiglio regionale, può essere inficiata dal pericolo, spesse volte sottolineato in Commissione, di trasformare il Comitato di controllo in organismo politico.

I Comitati, in effetti, sono chiamati a svolgere una funzione politica e questo non deve apparire né un pericolo né un male; d'altronde come sarebbe ipotizzabile un organismo estraneo alla vita politica quando la funzione fondamentale alla quale è chiamato è quella di verificare la coerenza degli atti degli Enti sottoposti a controllo alle scelte programmatiche e quindi agli indirizzi politici tracciati dalla Regione? Ciò che bisogna evitare è lo scadimento dei Comitati a organi di Partito e non della Regione. Ma questo dipende sia dalla volontà politica di chi governa sia dalla capacità del Consiglio di recuperare ed esercitare le funzioni di stimolo e di controllo che gli sono proprie.

Un sistema di controlli che sia rispettoso delle autonomie locali e dei principi costituzionali che lo regolano, che sia capace di esaltare la partecipazione degli Enti locali alla vita politica ed economica attraverso un confronto continuo tra i diversi livelli di autonomia deve garantire che il controllo venga esercitato come funzione di collaborazione con gli Enti controllati; che il controllo si collochi come elemento complementare e accessorio alla perfezionabilità dell'atto; che il controllo si collochi come riconoscimento della rilevanza giuridica del momento politico nel quale l'atto è assunto.

Un sistema di controllo così configurato richiede: primo, la fine dei controlli fiscali e burocratici che sempre hanno soffocato la vita amministrativa degli Enti locali; secondo, la conoscenza delle ragioni che hanno portato all'assunzione dell'atto; terzo, l'esame ampio e complessivo degli elementi che consentono di valutare la legittimità degli atti in riferimento al momento nel quale sono stati assunti gli atti, e alla realtà nella quale l'atto deve calarsi; quarto, il riconoscimento agli amministratori della facoltà di partecipare alla discussione degli atti sottoposti a controllo. In questa visione viene secondo noi superato il sistema irrazionale dell'esame degli atti di un Ente al di fuori di qualunque interconnessione e rapporto logico fra di loro.

Il quadro generale di riferimento dei controlli deve essere la programmazione. Il controllo di merito deve tendere in modo preminente ad accertare la coerenza dell'indirizzo generale e dell'attività amministrativa degli Enti rispetto all'indirizzo generale della programmazione regionale e comprensoriale: così recita l'articolo 6 del disegno di legge in esame. Questa innovazione ci trova perfettamente consenzienti ed è la logica continuazione delle scelte operate con la legge numero 33.

Tutto ciò esige anche che la programmazione si concretizzi sempre in atti di democrazia capaci di esaltare la volontà partecipativa delle partecipazioni delle popolazioni e degli enti locali.

Un sistema di controllo democratico e autonomistico non può prescindere, senza venir meno ai suoi fini, da un diverso modo di essere dei Comitati nei rapporti interni e nei rapporti con Consiglio regionale. In questo contesto affermiamo alcuni principi relativi alla funzionalità dei Comitati: il principio della collegialità nell'esercizio della funzione di controllo, quello di autonomia organizzatoria, il principio della tempestività del controllo e quello, infine, del collegamento funzionale col Consiglio regionale che è titolare del potere di indirizzo politico. Ciò è il Consiglio regionale deve essere sempre in grado di verificare che il Comitato di controllo, organo della Regione, come dice l'articolo 130 della Costituzione, eserciti le sue funzioni nel rispetto degli indirizzi politici e programmatici generali.

Questa nostra visione dei controlli ci ha portato in Commissione a votare contro il disegno di legge in esame in quanto riteniamo o ritenevamo che, pur rappresentando un notevole passo in avanti rispetto alla legge n. 36 oggi in vigore (e in questo senso abbiamo dato il nostro tangibile contributo), il disegno di legge è ancora legato ad una visione per certi aspetti burocratica e centralistica dei controlli e non offre una distinzione netta fra gli enti esponenziali di comunità locali e gli altri Enti. In particolare le nostre riserve riguardano una serie di problemi: alcuni più rilevanti, altri meno rilevanti.

I problemi rilevanti sui quali noi riteniamo

sia necessario ancora un accordo ulteriore ed una verifica ulteriore sono innanzitutto la composizione del Comitato prevista dall'articolo 3 del disegno di legge in esame: noi riteniamo che sia eccessiva la presenza di tre funzionari e tutti con diritto di voto; inoltre procedimenti istruttori di cui all'articolo 5 ter: l'articolo 5 ter, al secondo comma, prevede che il Comitato, nel caso adotti una decisione difforme da quella proposta nella relazione istruttoria del funzionario deve sempre motivare il provvedimento. Questa soluzione a noi appare inaccettabile per alcune ragioni: la prima in quanto alimenta un contrasto perenne o tende a creare un perenne contrasto fra ufficio e Comitato; poi perché noi riteniamo che il controllo è un atto prevalentemente politico, eseguito, come abbiamo detto, da un Organo avente carattere politico e questo controllo ha carattere politico, sia che venga esercitato nel merito, cioè che ricerchi l'aderenza dell'atto alla programmazione, e sia che venga esercitato nella legittimità (rilevanza normativa del momento politico); la terza ragione, ancora, consiste nel fatto che noi riteniamo che la istruttoria e l'esame collegiale del Comitato sono due momenti conseguenti ...

PRESIDENTE. Se alcuni colleghi avvertono la necessità di scambiarsi delle opinioni si possono aggiungere agli altri che sono già fuori, permettendo all'oratore di proseguire.

MARINI (P.C.I.). Si sta meglio quando siamo in pochi.

Il terzo motivo di riserve sull'articolo 5 ter consiste nel fatto che l'istruttoria, dicevo, e l'esame collegiale del Comitato sono due momenti conseguenti ma distinti: la decisione collegiale deve avvenire senza condizionamenti o, quanto meno, essi devono essere ridotti rispetto alla misura in cui essi oggi risultano appunto dal testo del disegno di legge.

L'altro problema sul quale riteniamo di avere delle fondate riserve, riguarda l'estensione delle forme di controllo degli enti esponenziali di comunità locali ad enti che tali non sono. Noi riteniamo che si debba operare una netta distinzione fra enti esponenziali di comunità locali

(articolo 16 e seguenti) e altri Enti che tali non sono, limitando il controllo sugli enti che sono esponenziali di comunità locali nei ristretti limiti previsti dall'articolo 130 della Costituzione e individuando invece un'altra forma di controlli, che devono essere meno penetranti, per quegli Enti che sono portatori di interessi pubblici generali, quali le Camere di Commercio, gli Enti ospedalieri e invece forme di controllo molto più penetranti per quegli Enti che, pur tutelando anche interessi di carattere generale, tuttavia tutelano anche interessi di carattere privato quali i Consorzi fra utenti di strade vicinali.

Ci sono altri problemi di carattere minore che secondo noi però non condizionano la nostra decisione di voto in questa sede e che riguardano la figura del Presidente; si rischia di creare un organismo monocentrico con un Presidente eletto dal Consiglio regionale, con un Vicepresidente addirittura, come proponeva l'onorevole Saba, eletto anch'esso dal Consiglio regionale. Se poi si va a vedere anche quali altri poteri sono riconosciuti al Presidente, non solo dall'articolo 3, ma anche dall'articolo 3 bis e dall'articolo 5 bis, ci accorgiamo che noi rischiamo di creare un organismo piramidale dove la figura del presidente finisce per snaturare la funzione collegiale che invece deve emergere e deve esaltare la condotta del Comitato di controllo.

Un altro problema che, ripeto, per noi non è fondamentale ma sul quale, forse, non sarebbe male riflettere si riferisce all'ipotesi dello scioglimento del Comitato: per esempio, non è prevista nessuna forma di tutela nel caso in cui il Comitato eserciti le sue funzioni prescindendo dagli indirizzi politici e programmatici del Consiglio regionale. E ancora, altro problema, ci sarebbe da discutere sui rapporti dei Comitati col Consiglio regionale. Ma queste ultime questioni che ho sollevato non inficiano o non precludono l'espressione del voto del nostro Gruppo ma vogliono sollecitare una riflessione e una modifica del disegno di legge per quanto riguarda la composizione del Comitato, i procedimenti istruttori e le forme di controllo per i diversi tipi di Enti, secondo il loro livello di autonomia, riflessione che riteniamo necessaria.

Queste riserve noi le abbiamo manifestate

in Commissione. Riteniamo però che oggi sia possibile raggiungere un accordo, anche se questo accordo non è stato possibile in sede di Commissione. Si tratta di problemi non secondari che investono non solo il sistema dei controlli nel suo insieme e quindi la vita stessa degli Enti controllati, ma possono influenzare negativamente i risultati che la politica dell'intesa ha prodotto in questi mesi: nuovo assetto istituzionale, enti comprensoriali, comunità montante, programmazione partecipata come metodo di governo, valorizzazione degli Enti locali rappresentativi di comunità locali, coerenza delle scelte economiche e amministrative degli Enti all'indirizzo generale della programmazione regionale e comprensoriale.

Un accordo sulle riserve da noi manifestate, almeno su quelle più rilevanti, lo riteniamo possibile e necessario per far progredire il quadro politico regionale. L'intesa non è per nessuna

delle parti impegnate facile condiscendenza e tanto meno acquiescenza, ma confronto continuo e costante, tensione ideale su tutti i problemi della vita della nostra Regione. La legge in esame richiede, a nostro avviso, un confronto ulteriore, un ulteriore approfondimento che può essere fatto anche in questa sede non semplicemente per appiattire le divergenze ma per ricercare nell'interesse generale della nostra Regione più idonee soluzioni.

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

La seduta è tolta alle ore 12 e 25.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Irene Zurrida