

CLXXXIX SEDUTA

(POMERIDIANA)

MERCOLEDÌ MARZO 1977**Presidenza del Presidente RAGGIO****I N D I C E**

Comunicazioni del Presidente	6443
Disegno di legge: "I controlli sugli Enti locali". (137) (Continuazione della discussione):	
PUDDU PIERO	6444
SPANO, relatore di maggioranza	6445
OFFEDDU, relatore di minoranza	6451
CARRUS, Assessore agli enti locali, finanze e urbanistica	6454
MACIS	6458
Mozione (Annunzio)	6443

La seduta è aperta alle ore 17 e 30.

MEDDE, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 1° febbraio 1977, che è approvato.

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Informo il Consiglio che il 25 febbraio ultimo scorso, l'Ufficio di Presiden-

za ha reso visita di omaggio al Presidente della Repubblica e successivamente al Presidente della Corte Costituzionale.

Comunico, inoltre, che la Presidenza in ottemperanza a quanto stabilito nell'ordine del giorno approvato dall'Assemblea a conclusione della discussione delle mozioni numero 45 e numero 46 sul problema dei trasporti, ha dato incarico al Vice Presidente Serra di prendere gli opportuni contatti, assieme alla Presidenza della competente Commissione consiliare, con le Commissioni Trasporti della Camera e del Senato.

Comunico infine che, ai sensi dell'articolo 138 del Regolamento interno, ho chiamato a far parte, come Questore della Commissione di vigilanza della Biblioteca, l'onorevole Giuseppe Mura, in sostituzione dell'onorevole Giuseppe Masia.

Annunzio di mozione.

PRESIDENTE. Si dia annunzio della mozione pervenuta alla Presidenza.

MEDDE, *Segretario*:

“Mozione Anedda - Chessa - Offeddu - Murrù sull'assistenza ai minori”. (57)

Continuazione della discussione del disegno di legge: “I controlli sugli Enti locali”. (137)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione del disegno di legge: “I controlli sugli enti locali”; relatore di maggioranza l'onorevole Spano; relatore di minoranza l'onorevole Offeddu.

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

PUDDU PIERO (P.S.I.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che parlare oggi di una riforma della normativa sul controllo degli atti degli enti locali non sia cosa facile ed esauribile in questa discussione.

Dico questo, sia chiaro, non per sottovalutare il disegno di legge in discussione, lo sforzo e la fatica compiuto dalla Giunta, dalla Commissione Autonomia e Ordinamento Regionale e dagli Assessori regionali Melis e Ghinami. Carente, invero, è stata la discussione nel corpo sociale, si è limitata infatti a pochi interventi spesso frammentari e generici, senza coinvolgere quella parte di operatori o no che avrebbe dovuto con maggiore sensibilità seguire la formazione di una legge che è destinata a influenzare enormemente la vita degli enti locali, nella più vasta accezione del termine; che troverà, a posteriori, numerosi critici, della sua problematica non del tutto svolta e sondata.

E' con queste riserve che il Gruppo socialista dà il suo assenso alla legge in discussione: nel tentativo di dare certezza di diritto ad un controllo che, passato dalle vecchie Giunte Provinciali Amministrative alla Regione, doveva e poteva dare il senso del diverso e del giusto ma che in realtà ha consentito al potere esecutivo di costringere in una mortificante serie di controllo, e rinvi, la vera classe politica impedendo alla democrazia di crescere e di operare.

Non siamo dunque tra quelli che dicono

di aver contribuito a dare linearità ad un disegno che emerge faticosamente da un confronto politico e di aver fatto di tutto per esaltare la funzione dell'ente locale. Siamo con estrema modestia, ma con altrettanta certezza, convinti che abbiamo compiuto un passo avanti e che su questo problema dobbiamo fare uno sforzo, a tutti i livelli, per tornare perché riteniamo che lottando su questo tema si rafforzi l'autogoverno e il pluralismo.

Quando l'Assemblea Costituente definì i principi fondamentali dell'autonomia, la ripartizione dei poteri e la previsione di un sistema di controlli, mostrò i suoi limiti, originati dal permanere di idee arretrate e di istituti ereditati dal passato.

Vide il controllo non come collaborazione tra Stato ed Enti locali, ma come verifica minuziosa tesa a impedire una difformità tra i comportamenti e linee politiche statali e locali.

L'articolo 130 della Costituzione ha una sola preoccupazione: garantire le autonomie locali dal rischio dello straripamento dei tipi di controllo e conserva due criteri: la legittimità e il merito. Invece persino l'istituto del Prefetto, di origine napoleonica, borbonica, viene conservato per il controllo puntuale sugli organi degli enti locali. A questo proposito — io credo — che tutte le forze politiche si debbano trovare unite in un confronto positivo, affinché al più presto possa essere superato ed eliminato l'istituto del Prefetto e tutto si svolga entro i limiti della Regione.

Dobbiamo dunque lottare perché i controlli avvengano in forme più aderenti alla realtà, più rispettose delle prerogative e dei poteri degli enti locali.

Vi sia pure un controllo ma di efficienza, di economicità nella gestione dei servizi e non di opportunità; cessino gli atti autoritativi che condizionano l'ente e invece si consigli e si agevoli.

Ecco perché crediamo che tutto quanto andiamo compiendo sia serio e importante ma anche limitato. Limitato perché occorre dare, ad alcuni problemi, una risposta legislativa senza la quale tutto può vanificarsi. Riteniamo che sia un fatto determinante la riforma della

finanza pubblica, perché ci sia certezza sulla disponibilità dei mezzi da utilizzare. Certo i Comuni con attendevano quel brutto e confuso pasticciaccio del decreto Stammati, bensì qualcosa di diverso giacché senza la suddetta certezza non si riesce ad affrontare, seriamente, la crescita, e lo sviluppo autonomo; è necessaria quindi una ridistribuzione dei poteri pubblici per attuare quello che afferma la Costituzione e lo Statuto sardo.

A questo punto tra lacune e confusioni noi tentiamo di riformare e unificare il controllo.

Comuni e Province sulla base di un disorganico complesso di norme raffazzonate in parte dal Testo Unico del 1934, improntato all'istituto del Podestà derivato in parte dal regolamento del 1911 e dal Testo Unico del 1915 con norme del 1923.

Coordinare il controllo a una situazione così indefinibile non è certo semplice e rende comprensibili le preoccupazioni della Commissione sulla proposta.

Certo, la proposta Taviano della scorsa legislatura rendeva questo discorso diverso, ma siamo sempre nel campo delle ipotesi non definite con norme di legge.

Su questo tema noi socialisti insistiamo e vorremmo ci fosse una presa di posizione da parte della Giunta, da parte dell'intero Consiglio e di tutte le forze politiche.

La politica di intesa è una politica di confronto, tesa però a procedere senza lasciare zone stagnanti in settori così importanti della nostra autonomia.

E' dunque necessario un ruolo attivo della Regione teso ad attuare un processo di decentramento sempre più attivo, che superi nei fatti l'accentramento burocratico, privilegiando sempre di più la programmazione.

Tornando al disegno di legge, dobbiamo dire che anche dopo la ristrutturazione della Commissione lascia aperti dei problemi; problemi sui quali noi intendiamo discutere concretamente, per tentare di trovare una intesa sì da risolverli in modo organico; possibilmente attraverso un confronto che tenda al miglioramento e non al mero compromesso.

Per il resto la nostra posizione è compresa

nella relazione di maggioranza. Non possiamo, comunque, concludere queste brevi e troppo frettolose annotazioni, senza una osservazione necessaria perché il nostro discorso non assuma gli aspetti e le caratteristiche di un dibattito fuori dalla drammatica realtà vissuta da strutture che, pur tra difficoltà ed errori, hanno garantito al Paese servizi fondamentali.

Nella pratica dobbiamo agire in modo che questi enti divengano il perno di una strategia di rinnovamento, per cui occorre affrontare un nostro piano sulla finanza locale, non solo al nostro, ma a livello statale, ponendo la nostra attiva presenza a fianco degli enti locali per attuare un programma globale di risanamento della loro finanza, e ciò prima che sia troppo tardi.

Anche su questo punto si può trovare incontro e confronto: sulla politica di rivendicazione attiva del Consiglio regionale nei confronti dello Stato. Se non si opera in questo senso, finiremo col fare cosa del tutto diversa da una politica di crescita autonomistica e di elevazione del Mezzogiorno per il superamento della crisi. E nulla potranno trovare le future generazioni che permetta loro di fare degli enti locali una scuola di vita democratica.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro è iscritto a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Spano, relatore di maggioranza.

SPANO (D.C.), *relatore di maggioranza*. Potrei anche rimettermi alla relazione scritta dato che la seduta è così affollata di colleghi, comunque ...

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione di questo importante disegno di legge cade in un momento non certo propizio per gli enti locali; soprattutto i comuni e le province si trovano infatti a dover affrontare le difficoltà derivanti da una situazione finanziaria estremamente difficile e complessa, che mortifica e frustra impietosamente le prerogative autonomistiche di questi organismi di base, accentuando la sfiducia e lo scoramento di quanti

— ai vari livelli — si fanno carico coraggiosamente e generosamente di amministrare la cosa pubblica.

Non sarà certo questo disegno di legge a sollevare i responsabili degli enti locali dalla condizione nella quale si trovano ad operare: esso potrà però certamente contribuire — in misura notevole — a rinvigorire le autonomie locali se non sul piano finanziario (per il quale occorrono provvedimenti di più vasta portata di cui deve farsi carico la comunità nazionale) almeno sul piano politico per il più ampio respiro che la legge, una volta approvata, garantirà all'esercizio delle autonomie di base che intendiamo liberare, una volta per tutte, dalle costrizioni soffocanti di un certo tipo di controllo burocratico-centralistico che deve essere definitivamente consegnato agli archivi del passato.

Questo disegno di legge vuol rispondere nella maniera più adeguata a questa esigenza tanto sentita e angosciosamente riproposta per anni dai responsabili degli enti locali, inceppati nella loro azione da un sistema di controlli che, come dalle varie parti politiche è stato ricordato, lungi dal porsi in una posizione di collaborazione e di assistenza al fine di migliorare funzionalità ed efficienza, si è per tanto tempo tradotto in un rapporto autoritativo, scarsamente attento alla realtà nella quale gli enti locali si trovano a vivere e ad operare. Non è che questa esigenza non sia stata rappresentata con la dovuta decisione o che non sia stata già nel passato colta dalla Giunta e dal Consiglio regionale; ma la volontà politica che pur si manifestò con precisi strumenti legislativi che volevano essere decisamente innovativi in proposito, urtò contro un sistema di controlli tanto inveterato, un numero di regolamenti e di interventi autoritativi così grande che dovette cedere e così il potere burocratico prevalse su quello politico con le conseguenze che oggi tutti possiamo vedere.

In verità anche la legge riguardante i controlli che ci apprestiamo ad abrogare rappresentò a suo tempo un atto profondamente innovativo e coraggioso, tendeva infatti a una reale democratizzazione dei controlli e un maggiore e più sostanziale rispetto delle autonomie locali e in questo senso fu votata dal Consiglio re-

gionale, quasi all'unanimità, con la sola esclusione del Movimento Sociale.

Ma nonostante la linea politica cui quella legge chiaramente si ispirava, e nonostante la chiara volontà del Consiglio, il sistema escogitato, se pur liberato dalla cappa asfissiante dei controlli di tipo prefettizio, non riuscì tuttavia a rispondere compiutamente alle suddette esigenze. Questo non è certo avvenuto per volontà dell'esecutivo — come ha insinuato qualcuno dei colleghi comunisti che sono intervenuti questa mattina — ma per una generale minore sensibilità per questi problemi, forse anche per una minore maturità e consapevolezza dei propri diritti da parte degli enti locali.

E' curioso ad esempio rilevare che mentre la legge Scelba del 1962 e la stessa proposta dalla Giunta del 1956, prevedevano la presidenza elettiva e non quella di un funzionario dell'Assessorato, fu poi proprio il Consiglio a prevedere la presidenza dell'Assessore per il Comitato, delegabile al funzionario che in effetti finì con l'essere l'effettivo responsabile e del Comitato e delle Sezioni. Segno che non era sufficientemente viva, in tutte le forze politiche, la consapevolezza della necessità di innovare più radicalmente, capovolgendo l'impostazione dei controlli in modo da privilegiare il rispetto dell'autonomia e della libera volontà. E così continuò il rispetto pignolesco e soffocante di norme superate, contrastanti con la costituzione, eppure pervicacemente applicate nei confronti degli enti locali.

Oggi, alla luce dell'esperienza fatta nella applicazione dell'ultima legge regionale, e tenendo conto della linea di tendenza che è andata emergendo nella legislazione delle varie Regioni, degli studi e dei dibattiti promossi ai vari livelli dalle forze politiche, dai gruppi sociali e dai centri culturali, si sono certo create le premesse per un approccio di questi problemi più consapevole e responsabile, per l'affermarsi di una concezione dell'autonomia globalmente intesa, il cui rispetto viene posto alla base dello sviluppo dell'ordinamento democratico. E' quindi, più facile per le forze politiche arrivare a più serene e più meditate conclusioni che ci consentono di operare per dare ai nostri

enti locali uno strumento legislativo sui controlli che sia più pienamente rispettoso dello spirito e della lettera dell'articolo 130 della Costituzione e contribuisca a garantire un sistema di controlli efficiente, (rispettoso sempre dell'autonomia dei vari enti e della responsabilità personale dei singoli amministratori), ma non asfissiante e burocratico, rapido e capace quindi di favorire una funzionalità effettiva di tutti gli enti, non più frenati da adempimenti burocratici superflui e da confusione nelle decisioni.

Con questi i nuovi organismi di controllo, che ho ipotizzato, gli amministratori dovranno intrattenere rapporti di costruttiva e rispettosa collaborazione, senza alcuna presunzione di incapacità ad agire, nel pieno rispetto, sempre delle esigenze dell'ente amministrato e del settore cui l'ente stesso è preposto.

In Commissione si è formata una larga maggioranza — con la sola esclusione del Movimento Sociale — per quanto attiene alla disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali territoriali (province, comuni, comunità montane, organismi comprensoriali) salvo qualche questione non molto rilevante.

Questo perché la vasta consultazione dei rappresentanti degli enti locali, promossa dalla Commissione, i convegni promossi nella precedente legislatura, hanno consentito di recepire nella maniera più profonda le esigenze che da tempo venivano prospettate e il cui accoglimento appariva essenziale, soprattutto per alcuni aspetti di particolare rilevanza: 1) la presidenza, la composizione del Comitato e l'elettività e l'estrazione dei suoi membri; 2) lo snellimento cartolare del controllo di legittimità, con la presunzione di legittimità per tutte le delibere non sottoposte a controllo di merito e col controllo eventuale ridotto solo alla violazione di legge e alla competenza, con esclusione dell'eccesso di potere; 3) la riduzione del controllo di merito agli atti più importanti e fondamentali e la sua finalizzazione, sempre nel rispetto dell'articolo 130 della Costituzione, all'accertamento della coerenza degli atti con gli indirizzi della programmazione; 4) la riduzione dei controlli sostitutivi a pochi casi di precise inadempienze, tempestivamente contestate, per

atti obbligatoriamente dovuti; 5) la eliminazione dei controlli di tipo ispettivo e la istituzione di un servizio di consulenza e di assistenza; 6) la garanzia di un'ampia possibilità di consultazione per gli enti e della facoltà per i loro rappresentanti di interloquire liberamente nelle varie fasi del controllo; 7) il raccordo con gli organismi comprensoriali nel pieno rispetto dell'autonomia degli enti locali, nella forma della trasmissione contestuale, per conoscenza, degli atti di programmazione e di spesa fondamentali.

In questi termini in Commissione si è raggiunta un'ampia intesa per quanto attiene alla disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali territoriali che sono (per unanime riconoscimento) dotati di un'autonomia originaria del tutto particolare, sia del fatto che la loro esistenza è legittimata anche dalla diretta designazione popolare e per il rilievo del tutto speciale che hanno nell'ordinamento costituzionale dello Stato. Da qui l'esigenza e il diritto dei suddetti enti ad un controllo che, nel pieno rispetto della loro natura autonomistica, si preoccupi di garantire proprio il pieno esercizio di questa autonomia e favorisca l'instaurarsi di un rapporto di reciproca fiducia, assistenza e sostegno.

Restano alcune riserve avanzate dal Partito Comunista sulle quali, io credo, sarà possibile e opportuno trovare un accordo. La prima e la più seria di queste riserve mi pare quella posta in relazione al procedimento istruttorio previsto dall'articolo 5 ter dove si prescrive che: "nel caso di decisione difforme da quella proposta nella relazione istruttoria il provvedimento del Comitato debba essere motivato".

Può darsi che la dizione possa configurare un rapporto fra uffici istruttori e Comitato suscettibile di possibili contrasti e capace di condizionare in qualche modo la libertà dello stesso Comitato: in questo caso si potrebbe ricorrere a qualche formula meno drastica e rigida; comunque ritengo che la maggioranza, in questo paragrafo, abbia inteso soltanto richiamare ad un maggior senso di responsabilità il Comitato, che esercita certamente controllo prevalentemente politico, ma che, non per

questo, può essere disgiunto da una precisa conoscenza e da una responsabile valutazione degli elementi che contribuiscono a formare la relazione dell'ufficio istruttore, relazione che può anche essere disattesa, ma deve esserlo con chiare e precise motivazioni, delle quali il Comitato deve potersi assumere piena responsabilità.

La dizione proposta serve (visto che la prescrizione dell'obbligo della motivazione scatta solo nel caso di decisione difforme) ad offrire maggiori garanzie ai cittadini e agli enti comunque interessati all'esame dell'atto sottoposto a controllo, che vengono così automaticamente informati della difformità della decisione.

Relativamente inoltre agli enti territoriali e al riconoscimento della loro autonomia e della necessità di una diversità sostanziale dei controlli che per essi bisogna perdere, da qualche parte è stata sottolineata in Commissione la necessità, proprio per la particolare natura di tali enti, che si debba andare al di là delle conclusioni indubbiamente avanzate rispetto al passato cui si è giunti in questo disegno di legge. Mi riferisco in particolare, e ne ha fatto cenno poco fa il collega Puddu, alla proposta elaborata dal Gruppo di lavoro interregionale costituitosi in base alle conclusioni del Convegno del 2 dicembre 1974, e contenuta anche nella proposta di legge presentata al Parlamento il 24 luglio 1974 dall'allora Ministro degli Interni Taviani. In dette proposte si ipotizzava per i Comuni e le Province un controllo esterno ridotto a pochissimi casi, particolarmente rilevanti, per atti emanati dai rispettivi consigli, mentre si demandava il controllo su tutta l'attività delle rispettive Giunte alle Assemblies; una sorta di autocontrollo quindi da svolgersi con la piena responsabilizzazione di tutti i gruppi politici presenti in Consiglio, con una reale e intensa partecipazione della maggioranza e della minoranza.

E' pensabile che, visto il grado cui sono ormai giunti gli studi e i dibattiti a livello nazionale, codesto autocontrollo venga presto rappresentato al Parlamento e che esso segni l'inizio di quella incisiva e profonda riforma della vita degli enti locali territoriali che, unitamente alla riforma della finanza, attendiamo da tempo.

Questo tipo di controllo esigerà certo, da parte degli amministratori locali, una capacità di partecipazione alla vita dei rispettivi enti e di assunzione di precise e concrete responsabilità che forse oggi non sono ancora tranquillamente ipotizzabili.

D'altra parte, la profonda innovazione contenuta in questo disegno di legge, relativamente all'eliminazione del controllo cartolare sulla legittimità, se risponde ad una vecchia aspirazione degli enti e libera il controllo stesso da una massa ingente di atti che ne inceppavano la speditezza e la tempestività, rischia effettivamente di sottrargli una larga parte dell'attività delle Giunte, con qualche inconveniente che potrebbe verificarsi nel caso venisse meno il senso di responsabilità degli amministratori. La Commissione, a maggior garanzia ha previsto, all'articolo 19 ter, che tutte le deliberazioni soggette a controllo vengano inviate in copia ai Gruppi consiliari: in questo modo anche i Gruppi di minoranza potranno più attivamente partecipare al controllo democratico. Non c'è dubbio però che il problema potrà trovare una più soddisfacente soluzione, quando si perverrà alle forme di autocontrollo che sono state ipotizzate.

Come è emerso anche dagli interventi di stamane, oltre che dalla relazione che accompagna il disegno di legge, la larga maggioranza che si è costituita in Commissione per la disciplina dei controlli sugli atti degli enti territoriali, si è incrinata quando si è giunti all'esame dei problemi connessi con il controllo degli atti degli enti locali non territoriali.

Fermo restando il principio dell'unificazione dei controlli, tutti i Gruppi politici hanno riconosciuto come gli enti non territoriali necessitassero di una qualche forma di controllo più penetrante, soprattutto per la necessità di ricondurre anche l'azione di questi enti nel quadro delle linee essenziali della programmazione.

La maggioranza, costituita in Commissione, ha ritenuto che questo coordinamento con la programmazione e quindi questo controllo più penetrante, potesse essere garantito per gli enti locali non territoriali di maggior importan-

za (Enti ospedalieri, Camere di Commercio, Consorzi per le Aree Industriali, Enti per il Turismo) in tre modi fondamentali: 1) con la trasmissione contestuale all'Assessorato competente di tutte le deliberazioni relative ad atti sottoposti al controllo anche di merito; 2) con la presenza nel Comitato, con voto deliberativo, di un funzionario dell'Assessorato competente per materia, in grado di dare, al Comitato stesso, tutte le informazioni per una adeguata valutazione degli atti sottoposti al controllo; 3) con la trasmissione dei bilanci e dei programmi agli Organismi comprensoriali.

Per gli Enti non territoriali di minore importanza che possono in un certo senso, anche se in maniera impropria, essere definiti enti strumentali (come le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e di Beneficenza, i Consorzi di strade vicinali, i Consorzi di Bonifica, le Aziende di Soggiorno di Cura e Turismo) si è previsto un controllo ancora più penetrante, col mantenimento dell'eccesso di potere fra i motivi di possibile annullamento degli atti, con un controllo maggiormente autoritativo, oltre alla presenza anche per essi in Comitato del funzionario competente con voto deliberativo. Per tutti gli enti non territoriali, resta poi ferma ogni altra attribuzione di legge spettante al Presidente della Giunta e agli Assessori competenti in materia di vigilanza attiva e controllo sugli organi.

Ci è sembrato così che, mantenendo al controllo le caratteristiche di speditezza, di efficienza e di tempestività, si garantisse, nello stesso tempo, il necessario coordinamento con il quadro della programmazione, col previsto collegamento con gli Assessorati competenti e con gli organismi comprensoriali. Non abbiamo ritenuto opportuno accedere alle proposte fatte dal Gruppo comunista perché si attuasse un diverso tipo di controllo, per motivazioni molto chiare e precise, che non nascondono secondi fini e non sono certo dettate dalla ferma intenzione, come ha insinuato stamane l'onorevole Berlinguer, di mantenere per questi enti un tipo di controllo, insoddisfacente, che servirebbe, secondo il collega, solo a soddisfare le brame clientelari e di potere della Democrazia Cristiana.

Ci è sembrato che non fosse opportuno prevedere un controllo legato, per alcuni atti, alla omologazione da parte della Giunta per questi motivi: 1) per una ragione di celerità e speditezza, non volendo appesantire, senza necessità, il controllo con gli atti superflui e inutili perdite di tempo che comporterebbero, per gli atti da omologare, più o meno un mese di tempo per completare la procedura di controllo; 2) per non creare in Sardegna un tipo di controllo più pesante e penetrante di quanto sia stato ipotizzato in alcuna altra regione d'Italia per questo tipo di enti. Come è noto, tutte o quasi tutte le altre Regioni hanno operato, per quanto riguarda il controllo di questi enti, un puro e semplice rinvio alla legislazione nazionale vigente all'atto del passaggio dei controlli alla Regione; 3) per evitare possibili censure, e questo è l'argomento più importante a parer nostro, di incostituzionalità o di contrasto con le leggi fondamentali che disciplinano i controlli per i vari enti.

Sembra infatti difficile che si possano ipotizzare diversi tipi di controllo per enti che, sia pure sotto l'indicazione generica di "altri enti locali" si trovano sotto il regime previsto dall'articolo 130 della Costituzione: detto articolo prevede in particolare, che il controllo di merito possa essere effettuato soltanto nella forma di richiesta motivata agli enti perché attuino un riesame della deliberazione, una forma di controllo quindi che contrasta chiaramente con la prevista forma della omologazione; riesce difficile capire come si potrebbe quindi conciliare il tipo di controllo di merito previsto dall'articolo 130 della Costituzione con un controllo tipo omologazione.

D'altra parte, se questi enti minori non territoriali sono enti locali, appare difficile che li si possa trattare, per quanto riguarda il controllo, in maniera sostanzialmente differente dagli altri enti locali territoriali. Se invece sono tali non si vede perché il loro controllo debba essere ricondotto nell'ambito del Comitato per gli enti locali. D'altra parte come nel caso degli Enti ospedalieri esiste la legge n. 132 del 12 febbraio 1968 che prevede in maniera esplicita le modalità per il controllo e per l'esercizio del control-

lo di merito.

D'altronde, ove si assoggettassero i Consorzi per le zone industriali costituiti ai sensi della legislazione per il Mezzogiorno alla omologazione di determinati atti, non si vede perché, le zone industriali d'interesse regionale, dovrebbero essere assoggettate a un controllo meno penetrante quale quello previsto per i Comuni in quanto i relativi consorzi sono costituiti con riferimento alla legge comunale e provinciale; si avrebbe così per un ente minore, con minori competenze e con una reale sfera di autonomia eguale se non forse più limitata, un tipo di controllo meno penetrante di quello previsto per un ente più importante come i Consorzi per le Aree di Sviluppo costituiti nell'ambito della legge per il Mezzogiorno.

Solo per questi motivi, la maggioranza della Commissione ha proposto, per gli enti locali non territoriali, il sistema di controllo di cui al disegno di legge in discussione. Non escludiamo che possa trovarsi un qualche contemperamento a questo sistema, sottoponendo, per esempio, determinati atti fondamentali ad un vaglio successivo e ad una omologazione da parte della Giunta regionale; non nascondiamoci però che la legge, con queste modifiche, potrebbe subire ulteriori rinvii per altre cause oltre quelle che il Governo, quasi sicuramente, invocherà per via dell'eliminazione dell'eccesso di potere dai motivi di annullamento.

Il relatore, onorevoli colleghi, non poteva che riferire al Consiglio su come sono andati i lavori della Commissione e sui motivi che l'hanno indotta, nella sua maggioranza, a raggiungere determinate conclusioni.

Personalmente non avrei certo niente da eccepire, se più ampie intese si raggiungessero in Consiglio e si potesse così arrivare ad un testo che ottenga la maggioranza dei consensi delle forze politiche che si riconoscono nelle linee dell'intesa. Dobbiamo però avere la consapevolezza del rischio che corriamo in relazione alla approvazione della legge: un rinvio da parte del Governo potrebbe, certo, meglio chiarire alcune questioni rimaste in sospeso, soprattutto per quanto riguarda gli enti non territoriali; come un eventuale conflitto davanti alla Corte Costituzionale servirebbe soprattutto a definire, una

volta per tutte, la spinosa questione dell'eccesso di potere e la sua compatibilità o meno con gli altri articoli della Costituzione cui ci si rifà per la disciplina dei controlli. Bisogna però, che diamo per scontato, sin d'ora, un ulteriore periodo di permanenza del controllo degli enti locali nell'attuale insoddisfacente situazione il cui rapido superamento è ormai vivamente sollecitato da ogni parte.

L'essenziale è che si abbia tutti insieme il coraggio di voltare finalmente pagina, dotando la Regione di uno strumento legislativo agile, aperto verso il più ampio riconoscimento e rispetto dell'autonomia degli enti locali, capace di contribuire seriamente — con la migliore funzionalità ed efficienza degli enti controllati — al consolidamento degli ordinamenti democratici e ad una più matura e consapevole partecipazione degli enti di base alla vita dello Stato. Come relatore, onorevoli colleghi, avevo da dire queste poche cose, rimando naturalmente il Consiglio alla relazione scritta, nella quale ho più dettagliatamente esposto tutto l'iter del disegno di legge e illustrate le ragioni che hanno portato all'attuale formulazione.

Nell'apprestarci, onorevoli colleghi, a dare il nostro voto a questo provvedimento non possiamo non auspicare che esso sia accompagnato, al più presto, dalla emanazione da parte del Governo e del Parlamento di un complesso, vasto e articolato, di provvedimenti che portino a quella incisiva, profonda e radicale riforma delle autonomie locali che da tempo gli enti locali, soprattutto quelli territoriali, attendono.

La legge 382, che delega, alle Regioni, le funzioni previste dall'articolo 117 della Costituzione non si raccorda nel migliore dei modi con la riforma generale degli enti locali. Questa legge non potrà esplicare, interamente, il suo potenziale innovativo se non sarà in collegamento con due altre riforme: quella finanziaria e quella delle autonomie locali.

Questa legislatura, pur tormentata per tanti versi, può e deve passare alla storia del Paese come la legislatura delle autonomie e non di sole leggi stralcio o tampone. In questo senso si stanno muovendo tutte le forze politiche più responsabili. In questa direzione si muove e ope-

ra anche la Democrazia Cristiana, partito, delle autonomie e del pluralismo democratico, che dimostra così come questi problemi siano per noi banco di prova di tutta una lunga e valida testimonianza politica.

La Democrazia Cristiana è per una profonda e radicale riforma degli ordinamenti locali, basata sul consenso diretto dei cittadini, in modo che il sistema del pluralismo istituzionale e politico non rischi di irrigidirsi e impoverirsi, ma sia costantemente arricchito da energie nuove.

Per il consolidamento del pluralismo, per un ulteriore arricchimento della democrazia e della attiva partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato, ne siamo certi, potrà dare un apporto non indifferente anche il disegno di legge in discussione; perciò ci apprestiamo a votarlo con coscienza serena, certi di rendere con la sua approvazione un servizio ai nostri enti locali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Offeddu, relatore di minoranza.

OFFEDDU (M.S.I.-Destra Nazionale), relatore di minoranza. Signor Presidente, signori consiglieri, mi sia concesso esternarvi una personale reminiscenza che ritorna alla memoria ogni qual volta il Consiglio esamina ed approva un progetto di legge.

E' una reminiscenza lontana, legata ai banchi di scuola ed al capolavoro manzoniano; precisamente a quella parte di esso nella quale il grande prosatore milanese si sofferma a considerare l'inutilità delle "Grida", di quelle disposizioni cioè sfornate a briglia sciolta e regolarmente ignorate e snobbate da tutti.

A me pare si possa, senza tema di prendere cantonate, accostare, dico soltanto accostare per quanto attiene a rispondenza pratica fra legge e sua applicazione, il periodo descritto dal Manzoni con quello che viviamo. Anche adesso, come allora, le leggi, i decreti, le disposizioni, le "Grida" in una parola, non fanno difetto; se ne sforna ad ogni piè sospinto, di rilevante o di scarsa importanza, da reclamizzare o da far passare sotto silenzio, ma la loro conoscenza innanzi

tutto, il loro significato preciso ed il loro valore, trovano, come allora, scarsa risonanza nella vita della nazione.

E ciò anche perché difficilmente le disposizioni legislative investono problemi portanti, ma si dilungano in mille rivoletti di limitato interesse generale, e sono emesse per difendere singole posizioni in contrasto spesso con il bene comune. Oppure, pur risultando, come quella che esaminiamo oggi, di rilevante importanza, mancano di tempestività e si presentano incomplete. E' questo il male che più di ogni altro mortifica la nostra società, la nostra classe dirigente! Ben altre leggi attende il Paese!

Da anni si dà la croce addosso ai Codici cosiddetti fascisti, ma non si ha il coraggio, o la capacità, dico io, di elaborarne di nuovi, di migliori, mentre ci si illude che la stura a provvedimenti scandalosi, che offendono le tradizioni giuridiche del nostro popolo, possano rappresentare qualcosa di perennemente valido.

Si sfornano a ripetizione palliativi inconcludenti e pericolosi per il rilancio dell'agricoltura che muore, ma ancora attendiamo una legislazione completa, perfettamente rispondente alle urgenti esigenze del settore agricolo.

Si cerca di porre ordine, disordinatamente dico, nel complesso settore del commercio, e non si riesce che a creare diffidenza e preoccupazione fra i suoi operatori. Si discute da decenni di pulizia nella pubblica amministrazione e fra l'intera pletera di enti e sigle che concorrono a rendere pachidermica la burocrazia italiana, e si dispone, invece, l'ulteriore presentazione di leggi e leggine riservate al godimento di pochi, e la creazione di carrozzoni dispendiosi, inutili ed incontrollabili.

E l'elencazione, tutti lo sanno, potrebbe continuare a lungo. Non intendo di certo mancare di riguardo al nostro consesso, né tantomeno personalmente al valore dei signori che lo compongono, se affermo che la nostra Regione non si è di certo allontanata da questa strada maestra nazionale; e che anche in seno ad essa si è fatto a gara a difendere, per mezzo di una spicciola legislazione, interessi particolari, legati talvolta ad interessi elettorali, troppo spesso ignorando, di

contro, problemi urgenti ed importanti.

Anche nel ristretto campo della nostra isola gli esempi da citare potrebbero essere innumerevoli, consacrati d'altronde negli atti consiliari di lunghi anni di attività.

Per quanto attiene alla legge 137 che oggi esaminiamo vi è soltanto da dire che essa manca di tempestività e si presenta oltremodo carente ed incompleta. Essa è intempestiva perché, pur se attesa da oltre venti anni, avrebbe dovuto seguire alla riforma dell'amministrazione regionale ed alla improcrastinabile regolamentazione della legislazione comunale e provinciale. Quale fiducia può dare un provvedimento senza fondamento, monco, destinato peraltro ad un urgente (almeno lo si spera) riesame non appena la riforma della Regione sarà affrontata con seri intendimenti? Come operare controlli seri e produttori su organismi destinati al fallimento, solo che non si dia corso immediato alla loro ristrutturazione?

Tutti conosciamo gli anacronistici indirizzi della legge che oggi regola la vita dei Comuni e delle Amministrazioni provinciali; tutti riconosciamo come sia difficile, impossibile anzi, conciliare le nuove esigenze amministrative con disposizioni in vita da oltre mezzo secolo; tutti abbiamo presente la tragica situazione finanziaria che attanaglia gli enti locali e li costringe ad una esistenza fatta di miracolistici palliativi destinati ad aggravare sempre più un *deficit* ormai inarrestabile.

A nessuno è ignoto il fatto che i Comuni, la stragrande maggioranza di essi, trascinino fuori dei termini fissati dalla legge la propria deficitaria esistenza. Avrei voluto che fosse presente l'Assessore per dirgli che gran parte delle amministrazioni comunali non approvano e quindi non sottopongono alla Corte dei Conti, per la doverosa sanzione, i bilanci consuntivi. Nella mia provincia ciò avviene dal 1969, cioè da un decennio, in qualche caso dal 1962, da un quindicennio. E la Corte dei Conti, a sua volta, pare per carenza di personale, non restituisce i pochi consuntivi che sono pervenuti. Da 10-15 anni, signori, si amministra in questa maniera, da fuori legge!

Tutto questo è stato ignorato dal legisla-

tore, che ha chiuso gli occhi dinanzi alla macroscopica incongruenza rappresentata dalla invalidità e non vitalità degli organi sui quali si dispongono i controlli. Ma accanto alla intempestività, si ergono grosse lacune di altro genere, prima fra tutte quelle legata all'enorme lavoro riservato agli uffici dei Comitati ed alla non disponibilità di personale di ogni grado e qualifica, specie di quello appositamente istruito e capace. Sono personalmente convinto che alla futura disponibilità di personale adatto sia legata la funzionalità dei comitati.

Se già fin d'ora, con il solo controllo sui Comuni e le Province, il lavoro ispettivo non riesce a tener dietro alle esigenze degli enti, massimamente carenti essi pure, immaginiamoci quali difficoltà sorgeranno una volta che il controllo sarà, come dal disegno di legge, esteso. Anche perché, è mia ferma convinzione, che per assicurare al complesso lavoro una effettiva efficienza, bisognerà abbinare i controlli dei bilanci preventivi e consuntivi oggi erroneamente divisi fra Sezioni di controllo e Corte dei Conti.

E' indispensabile, signor Assessore, secondo me, che l'organo che ha esaminato il bilancio di previsione, formulando critiche, raccomandando variazioni, indirizzando le amministrazioni su determinate modalità di intervento, sia chiamato a controllare, nel consuntivo, la rispondenza e l'applicazione di quanto suggerito, altrimenti le osservazioni formulate resteranno lettera morta e non si saprà mai se sono state applicate.

Altra deficienza evidentissima è quella che esclude dal controllo numerosi enti, più precisamente quelli (mi chiedo se poi sia solo un caso) bollati con la qualifica di "carrozzoni" e concorrenti in maniera pesante all'aggravamento delle spere regionali.

Mille scuse sono state avanzate in Commissione per giustificare la loro esclusione, ma dal fondo della disposizione acre si leva un puzzo di bruciato che onestamente non può che concorrere ad accentuare la sfiducia generale verso forme, a dir poco, di malcostume amministrativo.

La proliferazione del numero dei Comitati,

poi, iniziata con l'inclusione delle nuove sedi di Lanusei e Tempio, ed ulteriormente allargabile secondo il disposto del comma terzo dell'articolo 2, non trova giustificazione se non nella corsa sfrenata ed incosciente verso l'autonomia sopra ad ogni cosa e ad ogni costo, la disgregazione dello Stato, l'anarchia; corsa destinata a divenire deleteria se sarà approvata la proposta di legge avanzata da Taviani, Tanassi e compagni sull'autocollaborazione dei Comuni.

Più il controllo è decentrato e meno efficace e serio risulterà. Lo si priva di quel superiore intervento, non legato ad interessi locali o di parte, senza il quale i pericoli di intralazzo e disonestà divengono giornalieri. Più pericolosa ancora l'esclusione del magistrato e la nomina del Presidente da parte dei membri del Comitato.

Il magistrato, diciamolo francamente, dà fastidio a chi già in partenza prevede la mortificazione della legge, così come ai delinquenti, decisi a delinquere, sono invisibili le forze dell'ordine. Il magistrato applica la legge e lo fa con quel distacco che è, o dovrebbe essere, l'abito naturale della sua coscienza. Dovrebbe essere ... Ma non possiamo parlare ...

La presenza di un controllore preparato, capace, imparziale, disturba — diciamolo francamente ancora — un consesso partitico orientato a difendere interessi di parte ed a barattarne altri, pure partigiani. Il magistrato rappresenta o dovrebbe rappresentare la garanzia per la precisa osservanza della legge (sempre "dovrebbe", il condizionale), la fiducia nei cittadini sulla sua imparziale applicazione, il costante esempio verso i restanti membri del Comitato, la sicurezza per un parere immediato e fondato.

Sulla scia dell'esclusione del magistrato, la Commissione ha bocciato anche la proposta della Giunta che voleva il Presidente espressamente nominato dall'Assessore agli Enti locali, cioè dall'Amministrazione regionale. Si è creduto, invece, di doverlo porre alla mercé dei membri del Comitato, che lo esprimeranno dal loro seno.

Tutta una serie di modifiche volute dai comunisti e supinamente accettare in Commis-

sione dalla maggioranza, in dipregio a quanto proposto dalla Giunta, espressione della maggioranza stessa. Pur dopo ripetuti cedimenti, i democristiani hanno salvato almeno la faccia opponendosi a una ennesima richiesta comunista che intendeva privare del voto il Presidente della Sezione di controllo ed il Capo Ragioniere, membri entrambi di diritto del Comitato. Sarebbe altrimenti risultata quasi completa l'opera di sovietizzazione anche in questo importantissimo organo!

E' sfuggita al legislatore anche la sovrapposizione di controlli che si determinerà con l'applicazione della 137. Alcuni enti dovranno, infatti, adeguarsi al nuovo controllo pur continuando a sottoporre le proprie delibere all'esame degli organi tutori che in precedenza ne curavano la fase ispettiva: dando così luogo a un inutile appesantimento del lavoro e delle lungaggini burocratiche.

L'articolo 54 prevede l'istituzione di un ufficio regionale di consulenza ed assistenza, lo stesso non fa, peraltro, alcun riferimento alla qualificazione indispensabile del personale necessario. La qualificazione del personale, sia di quello destinato a rimpolpare l'organico degli uffici periferici, così come l'altro addetto all'ufficio di consulenza, pare non interessi e preoccupi gli estensori ed i correttori della legge. Eppure su essa si basa, come in precedenza dicevo, la funzionalità del lavoro, l'adeguatezza dei controlli e la serietà di tutto il settore ispettivo.

Ben più valida, comunque, sarebbe risultata la legge 137, se avesse fatto seguito — come era d'altronde generale convinzione — ad una iniziativa tendente ad assicurare, innanzi tutto, agli enti locali la necessaria disponibilità economica ed autonomia finanziaria, con conseguente adeguata funzionalità.

Inoltre sottolineo che difficilmente, signor Assessore, si riuscirà ad ottenere oculata e precisa amministrazione della cosa pubblica comunale se non si provvederà a responsabilizzare il Segretario. Pur risultando nella stragrande maggioranza dei casi l'iniziatore ed il conduttore dell'Amministrazione, e ciò a causa delle, fin troppo spesso riconosciute, incapacità degli amministratori eletti, egli non è tuttavia chiamato a

rispondere del proprio operato. La sua responsabilizzazione porterebbe a una maggiore ocularità e a decisioni più ponderate.

Signor Presidente, signori consiglieri, con il voto che ancora una volta troverà ibridamente confluenti i partiti del deleterio "arco anticostituzionale", si darà la stura ad un provvedimento legislativo insulso, pericoloso, incompleto e fuori tempo.

Il nostro voto contrario vuol essere ancora una volta l'espressione cosciente e pensosa di una larga parte dell'opinione pubblica, di quella che ancora crede nell'alta ed insostituibile funzione dello Stato.

PRESIDENTE. Suspendo la seduta per mezz'ora.

(La seduta, sospesa alle ore 18 e 32, viene ripresa alle ore 19 e 05).

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori.

Per esprimere il parere della Giunta ha facoltà di parlare l'onorevole Assessore agli enti locali, finanze e urbanistica.

CARRUS (D.C.), Assessore agli enti locali, finanza e urbanistica. Signor Presidente, colleghi del Consiglio, la Giunta deve innanzitutto esprimere un ringraziamento a quanti dei colleghi hanno collaborato all'elaborazione, alla formulazione, e soprattutto al miglioramento del disegno di legge che oggi la nostra Assemblea discute.

Questo è un disegno di legge che viene dalla passata legislatura, fin dal 1972 infatti l'onorevole Del Rio propose all'approvazione del Consiglio un disegno di legge sul controllo degli atti degli enti locali, prendendo il problema del controllo come primo punto di quella più vasta riforma della Regione che fu concepita come essenziale affinché la programmazione divenisse un fatto di normale e ordinaria attività della Regione.

Bisogna dare atto all'impegno che successivamente i colleghi Puddu, Ghinami, misero nel trasferire i principi le impostazioni generali in concrete e in concreti disegni di legge. L'iter

della legge è stato abbastanza lungo, tormentato, interessante. La prima Commissione e il suo Presidente, l'onorevole Are, ha fatto con la collaborazione di tutti i gruppi politici, un lavoro quasi sempre oscuro ma estremamente efficace e produttivo, e se oggi possiamo avere un disegno di legge che coglie tutte le problematiche emerse anche dalla consultazione degli enti locali e le varie sfumature politiche dei Gruppi che hanno contribuito a migliorarlo, lo dobbiamo alla pazienza, al lavoro oscuro e quotidiano della prima Commissione.

Così come sento l'obbligo di ringraziare quanti sono intervenuti: i colleghi Berlinguer, Frau, Marini, Saba, i relatori Spano e Offeddu, che pur da differenti punti di vista hanno però dato un contributo sereno alla impostazione del disegno che il Consiglio si appresta a discutere e soprattutto a quella che sarà la sua gestione. Non è (la Giunta lo riconosce) una legge perfetta, anche perché risente, nella sua formulazione, delle contraddizioni, delle discussioni, dei difficili rapporti tra le diverse concezioni politiche dell'autonomia.

Ma questo è un rilievo che non tocca la sostanza della legge, come ha detto il collega Saba stamattina. Questo provvedimento è uno dei più qualificanti della presente legislatura, è uno dei provvedimenti più importanti non perché sia esaustivo di tutta la problematica che attiene alla concezione delle autonomie, ma perché affronta e definisce una tessera di quel più vasto mosaico che è la riforma della Regione.

Ma che non sia una legge perfetta, nella sua stesura e nella sua definizione, ha poca importanza poiché esiste la volontà politica di gestirla e di applicarla in un determinato modo. Ecco, quello che io voglio dire a nome della Giunta (applicando al caso concreto quanto molto più autorevolmente ha avuto occasione di dire il Presidente Soddu nelle dichiarazioni programmatiche prima e nell'illustrazione del programma successivamente) è che la Giunta intende gestire politicamente la legge sui controlli, dando alla funzione di controllo regionale una prospettiva di esercizio della sovranità regionale.

La funzione di controllo sugli atti degli enti locali è una funzione di governo, e come tale deve essere inserita nel concetto di governo che noi abbiamo, che è governo di una Regione-ordinamento e non di una Regione persona, di una Regione-ordinamento fondata sul pluralismo delle istituzioni autonomistiche e non di una Regione-persona, espressione soltanto di un centralismo regionale. Noi intendiamo gestire secondo l'indirizzo della Programmazione e nel rispetto del pluralismo istituzionale, che caratterizza gli atti del Consiglio regionale di questo periodo, anche la legge sui controlli.

Soprattutto però vogliamo dire che il Presidente Soddu ha espresso nell'ultima parte delle sue dichiarazioni programmatiche quale è l'atteggiamento della Regione, rispetto ai ceti e alle classi emergenti e noi con lui riteniamo che tra i ceti e le classi emergenti nella nuova Sardegna, un ruolo fondamentale e importante abbia la dirigenza locale.

Con questo atto, onorevole Offeddu, la Giunta regionale, il Consiglio regionale, esprime la sua fiducia verso la classe dirigente locale che, in Sardegna, nell'ultimo periodo ha dimostrato di credere effettivamente alla capacità di sviluppo della nostra gente nelle istituzioni democratiche. Non è rifiutare la funzione di controllo, non è abbandonare all'anarchia una funzione di governo, ma riconoscere che i nostri amministratori, i nostri consiglieri comunali, i consiglieri provinciali, i nostri sindaci, gente eletta dal corpo elettorale sono elementi indispensabili per la crescita dell'istituto autonomistico.

Noi non pensiamo che la Regione si identifichi nel Consiglio e nella Giunta regionale, per noi la Regione è ordinamento che si esprime attraverso un pluralismo di persone, attraverso una sfera di autonomie in cui non esistono livelli sovraordinati, ma esistono soltanto livelli diversi di espressione delle autonomie.

Ecco perché con questo atto il Consiglio regionale, (anche se probabilmente qualche "legittimista" crederà di cogliermi in un tentativo di fuga dalle responsabilità) esprime anche la sua fiducia in una classe dirigente emergente che a livello locale ha dimostrato una notevole dose di responsabilità.

E soprattutto vediamo questa legge sui controlli non come legge isolata ma come momento indispensabile per la realizzazione di una più vasta riforma della Regione, che non si compie attraverso un singolo atto, ma attraverso diversi atti legislativi. Le vere riforme sono riforme-processo non riforme-atto, sono quelle che si compiono attraverso un progressivo avvicinamento ad un modello che comunque non è mai perfetto ma è in continuo movimento verso il concetto di istituto autonomistico che noi abbiamo.

E ribadiamo, (al di là dello sforzo che vanno facendo i gruppo politici per trovare degli incontri significativi sui singoli punti che dalla commissione non sono usciti del tutto chiari) i nostri punti fermi su questa legge. I punti fermi sono innanzitutto: il rispetto dell'articolo 130 della Costituzione quando dice che un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalle leggi della Repubblica e quindi anche da quelle regionali, esercita anche in forma decentrata il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali. Noi abbiamo scelto insomma, e questa è una scelta politica, una forma decentrata di controllo sugli atti degli enti locali.

Non esiste un comitato regionale ma esistono più comitati o provinciali o circoscrizionali e non abbiamo fatto questo per indulgere, onorevole Offeddu, a una richiesta di autonomie senza criterio. Oltre ai comitati provinciali, noi abbiamo concesso autonomia ai comitati dell'Ogliastra e ai comitati della Gallura e non abbiamo condisceso a richieste di autonomia anomale o ambiziose, ma a due istanze reali della società e della storia della Sardegna.

Abbiamo riconosciuto i comitati di controllo di Tempio e di Lanusei perché crediamo che questi comitati esprimano delle realtà originarie profondamente radicate nella nostra storia, diversificate dal taglio astratto e governativo dato a suo tempo alle circoscrizioni provinciali.

Il Consiglio regionale fa così giustizia di circoscrizioni provinciali anomale, non rispettose delle nostre radici storiche e della differenziazione etnica dei diversi popoli che in Sardegna sono avanzati.

Affidando quindi ai comitati il ruolo di organi della Regione senza che la Regione abbia un potere centrale di controllo e di indirizzo o di sovrapposizione, dicendo che i comitati sono organi della Regione i cui deliberati sono definitivi salvo l'accertamento della legittimità nel quadro più generale dell'ordinamento costituzionale dello Stato e nel quadro più generale della nostra giustizia amministrativa abbiamo attuato un vero decentramento.

Abbiamo dato piena attuazione al secondo comma dell'articolo 130 della Costituzione che dice che, in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesame delle loro deliberazioni.

Per cui il disegno di legge esclude che ci sia il controllo per eccesso di potere e su questo problema bisogna aver chiarezza di idee. Noi corriamo deliberatamente il rischio (e secondo me va corso) che una persistente e ricorrente tentazione centralistica del Governo rilevi la incostituzionalità della eliminazione del controllo per eccesso di potere. Ma la Giunta è dell'opinione che si debba arrivare fino alla Corte Costituzionale perché l'eccesso di potere non è secondo noi valido motivo di reiezione degli atti degli enti locali, in quanto non riconosciamo cittadinanza nel nostro ordinamento costituzionale e nel nostro ordinamento amministrativo all'eccesso di potere.

L'eccesso di potere non ha riscontro né nella nostra costituzione, né nelle leggi di ordinamento generale amministrativo, lo eccesso di potere è un vizio nato dalla giurisprudenza di uno stato centralista e monoclasse che tentava di soffocare le autonomie.

Il secondo punto fermo di questo disegno di legge è che intendiamo difendere nella prassi amministrativa e nella concreta azione di governo l'articolo 5 della Costituzione quando afferma che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Ciò significa che le

autonomie non sono livelli diversi di potere politico, sono dei piani diversi sui quali ognuno è libero e autonomo. Riconosciamo cioè alle autonomie delle province e dei comuni una originaria legittimazione ad essere liberi ed autonomi nell'esercizio delle proprie competenze.

OFFEDDU (M.S.I.-Destra Nazionale), *relatore di minoranza*. Anche quando per 15 anni non si fanno i conti consuntivi?

CARRUS (D.C.), *Assessore agli enti locali, finanza e urbanistica*. Onorevole Offeddu, la funzione di controllo è rivendicata proprio per eliminare queste anomalie; ma parlerò del perché non si mandano alla Corte di Conti — e non certo per colpa delle autonomie locali —, i conti consuntivi. Perché, anche se si dovessero mandare — anticipo quello che avrei dovuto dire e quindi accolgo l'interruzione come momento di snellimento dell'intervento — non credo che la Corte dei Conti sarebbe, data la sua struttura, in grado di esercitare un controllo meno che cartolare sui conti consuntivi degli enti locali.

Il terzo punto consiste nel fatto (ciò deriva dall'accoglimento pratico della impostazione contenuta nella legge 33, nella legge 26 e in tutti gli atti legislativi e amministrativi di applicazione della programmazione) che noi accettiamo la programmazione e il pluralismo istituzionale come momento indispensabile della riforma politica della Regione.

Al di là della dizione letterale dell'articolo 130 della costituzione, esistono due categorie di enti: una prima composta da province, comuni, organismi comprensoriali e comunità montane che, pur traendo la loro legittimazione da un'elezione di secondo grado, sono legate direttamente al popolo costituito in corpo elettorale e quindi rappresentano le comunità attraverso un potere originario che viene dal cittadino; una seconda composta da altri enti locali

che sono o delle autonomie funzionali o delle autonomie strumentali, ma non mai riconducibili alla funzione esponenziale di una comunità originaria.

Le province, i comuni, gli organismi comprensoriali, e le comunità montane sono quindi enti dotati di autonomia politica, tutti gli altri enti hanno invece una autonomia funzionale o una autonomia di carattere strumentale rispetto ai compiti della Regione; infatti il disegno di legge riconosce la diversità di queste due categorie di enti il che sarà uno dei punti fermi della prassi concreta.

Siamo convinti che questi principi, al di là delle soluzioni tecnico-legislative facilmente modificabili, devono caratterizzare questo disegno di legge e devono renderlo accettabile per le forze politiche si riconoscono nell'Intesa autonomistica e che stanno facendo uno sforzo per costruire una Regione nuova e diversa.

Certo, non si può capire la legge sui controlli se non la si vede nel quadro di una riforma del testo unico della legge comunale e provinciale, se non la si coordina con una riforma della finanza locale, se non li interpreta come anticipazione della legge di delega delle funzioni ai Comuni. E a questo proposito un altro punto qualificante sul quale i colleghi non si sono soffermati ma che vale la pena di discutere, è il problema del controllo sulle funzioni delegate dalla Regione. Su questo punto è abbastanza importante fare una riflessione anche perché il Governo trovò, nel caso della legge della Regione Toscana, modo di riaffermare un principio che noi contrastiamo.

Il controllo sugli atti degli enti locali che esercitano funzioni delegate da parte della Regione, in maniera diversificata rispetto agli altri. E la Regione riconosce che questa è giusta attribuzione ai Comuni sulla base dell'articolo 44 dello Statuto Speciale e dell'articolo 118 della Costituzione, è un modo per dare corpo, per dare sostanza alle autonomie, per innervare sul sistema delle autonomie anche le competenze della Regione.

Il Governo disse, rigettando la legge toscana, che nel momento in cui sono sottoposte al sistema regionale di controllo, le funzioni

delegate dalla Regione, sfuggono al controllo del Governo centrale le funzioni regionali. Perché se la Regione delega i Comuni e se la Regione controlla gli atti di delega dei Comuni, il Governo non può più controllare le funzioni regionali e quindi la Regione esercita in questo modo una funzione di autocontrollo che non è ammissibile, nel sistema dei controlli regionali.

Anche questo è un punto estremamente qualificante sul quale il disegno di legge e la Commissione hanno fatto una scelta precisa. Si deve riaffermare il principio secondo il quale le autonomie locali vanno investite, ai sensi dell'articolo 44 dello Statuto, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, di funzioni regionali. La Regione, deve essere un ente che esercita prevalentemente un ruolo di indirizzo, di controllo e di programmazione lasciando agli enti locali, ai loro consorzi, alle loro aggregazioni super-comunali o sub-regionali, funzioni effettivamente regionali attraverso l'esercizio concreto dei poteri regionali. Perché se questo non avvenisse le autonomie non avrebbero piena attuazione, e la Regione non potrebbe quindi recuperare quel ruolo che ad essa volle dare la Costituzione. Certo ci rendiamo conto che questo disegno di legge non funzionerà se non funzioneranno altre cose. Il problema verte sull'efficienza della Regione come ordinamento, sull'efficienza della Regione come imprenditore di sviluppo, capace cioè di innescare un processo in cui si redistribiscano le risorse ai fini dello sviluppo programmatico.

Il problema della democraticità della Regione come ordinamento, cioè il problema di spostare il peso decisionale in modo che alle classi politicamente rappresentate corrisponda un effettivo esercizio di potere politico ed amministrativo, è fondamentale ai fini dell'applicazione di questa legge. Si può dire che qualora non si emettano leggi più generali di ricostituzione del sistema delle autonomie locali, il controllo possa essere efficace. Questo tuttavia è un approccio, certamente limitato, ma che va migliorato, che va gestito politicamente nel quotidiano affrontando anche il rischio della sperimentazione, anche il rischio che comporta

l'eliminazione di determinate forme di controllo, eliminazione che può far incorrere in errori, purché si eviti di comprimere le autonomie e con esse, l'esercizio dei poteri democratici. La Giunta preferisce rischiare che qualche cosa sfugga ad una astratta volontà di controllo e di ordine e ottenere invece il vantaggio reale di una mobilitazione di tutte le energie delle comunità locali che oggi sono represses da un sistema di controlli e di vincoli che ritiene inaccettabili. Noi riteniamo che insomma con queste forme di controllo, pur imprecise e, in alcuni casi, incoerenti, si possa dare alle energie delle nostre comunità locali, uno sbocco reale nel processo di programmazione e di democratizzazione della Regione.

Per queste ragioni la Giunta si augura che lo sforzo fattivo e fecondo di tante forze politiche, di tanti colleghi, nella Commissione, in questo Consiglio e fuori di questo Consiglio possa trovare un esito positivo e questa assemblea possa dare la sua approvazione al disegno di legge che noi stiamo esaminando.

PRESIDENTE. Metto in votazione il passaggio alla discussione degli articoli. Per dichiarazione di voto ha domandato di parlare l'onorevole Macis. Ne ha facoltà.

MACIS (P.C.I.). Signor Presidente, colleghi consiglieri, intervengo per annunciare il voto favorevole del gruppo comunista sul passaggio all'esame degli articoli. La nostra posizione è dettata dalla volontà di agevolare il corso della legge perché questo disegno di legge, che consideriamo importante per la vita delle amministrazioni locali possa essere presto approvato, il voto favorevole vuol soprattutto dimostrare la nostra volontà di aiutare in ogni modo lo sforzo dei partiti democratici teso a trovare una convergenza su tutti i punti ancora in discussione.

Ciò non significa che ci sfugga la diversa valutazione su alcune questioni particolari; innanzitutto per quel che riguarda le modalità, di elezione del Presidente del Comitato di controllo che a nostro parere deve essere diretta garanzia della massima autonomia delle commissioni

e anche della massima partecipazione delle diverse componenti alla designazione del Presidente stesso. Poi su alcuni residui di burocratismo che a nostro parere permangono, nella configurazione attuale del disegno di legge, al di là del numero dei funzionari presenti nelle commissioni secondo il testo del disegno di legge, a noi pare che una presenza massiccia di componenti, di dipendenti dell'Amministrazione regionale possano contraddire quel carattere di organo politico, di magistratura regionale che si è voluto dare al Comitato di controllo e che è emerso anche nella replica dell'Assessore.

D'altra parte, mentre non ci sfuggono differenti valutazioni che sono emerse chiaramente dal dibattito in Aula, ci pare di dover sottolineare, come ha fatto l'Assessore Carrus, lo sforzo che viene compiuto per raggiungere una convergenza, la più ampia possibile su tutti i punti in discussione. Il nostro voto favorevole vuol quindi significare la piena partecipazione a questo sforzo, un contributo perché raggiunga il fine preposto e ci auguriamo che il nostro voto positivo sul passaggio agli articoli possa ripetersi in favore del disegno di legge, quando si verrà all'approvazione finale sulla base di un testo che contenga gli emendamenti, che contenga le correzioni che ci paiono necessarie per rispondere alle attese, non soltanto della nostra parte ma di tutte le parti politiche.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altre dichiarazioni di voto, metto in votazione il passaggio alla discussione degli articoli. Chi lo approva alzi la mano.

(E' approvato).

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

La seduta è tolta alle ore 19 e 35.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Irene Zurrida

Testo delle Interpellanze, Interrogazioni e Mozioni annunciate in apertura di seduta.

Mozione Anedda - Chessa - Offeddu - Murru sull'assistenza ai minori.

“IL CONSIGLIO REGIONALE

RITENUTO che la famiglia è uno strumento indispensabile per lo sviluppo della personalità del minore e che pertanto debbono essere tutelati il diritto del minore ad avere una famiglia e il corrispondente interesse della società a che il minore viva in una famiglia;

— che deve essere superata la concezione dell'assistenza come occasionale ed aleatorio correttivo delle sperequazioni sociali; come intervento saltuario e discrezionale tendente non a risanare alla radice le situazioni di bisogno, ma solo a rimediare temporaneamente e parzialmente agli effetti di esse; che pertanto deve essere assicurato un adeguato raccordo tra l'assistenza pubblica e privata, che rifiuti la politica dell'istituzionalizzazione dell'assistenza che si traduce in una politica di emarginazione dei minori e che pertanto privilegi l'inserimento dei minori in nuclei familiari;

— che l'assistenza nel settore minorile è caratterizzata dalla polverizzazione e dalla discrezionalità degli interventi e dalla carenza di attenti controlli sull'attività degli Istituti;

CONSIDERATO che il fenomeno dei minori non inseriti nella propria famiglia perché in condizioni di abbandono e semi-abbandono va assumendo oggi aspetti sempre più preoccupanti e rilevanti e non può essere risolto — nemmeno se esistessero sufficienti, adeguate strutture — con la definitiva sistemazione dei bambini presso gli istituti di assistenza;

— che, nonostante il grande numero di minori affidati agli istituti e quindi privati della famiglia, l'adozione speciale — prevista dalla legge 5 giugno 1967, n. 431, quale strumento privilegiato per attuare il diritto del minore ad avere una famiglia sostitutiva della originaria — ha in Sardegna un'applicazione marginale e sporadica nonostante le numerose richieste di adozione da parte dei coniugi giovani;

— che una delle cause è da ravvisare nella mancata puntuale applicazione dell'articolo 314/5 Codice Civile nella parte in cui prevede l'obbligo delle istituzioni pubbliche o private di protezione o assistenza all'infanzia di trasmettere trimestralmente al Giudice tutelare l'elenco dei ricoverati e assistiti e nella mancata segnalazione da parte di tutte le autorità delle situazioni di abbandono di minori di anni otto;

— che tali omissioni non possono essere ovviate col solo impegno dei Magistrati e degli assistenti sociali del Tribunale per i minorenni il quale, per tale mancata conoscenza, non può predisporre le necessarie indagini per dichiarare lo stato di adottabilità del minore;

— che in tal modo vengono del tutto disattesi i principi ispiratori della legge di riforma;

RIAFFERMATO che tra le formazioni sociali in cui si realizza la personalità umana e in cui si articola la società spetta una posizione primaria alla famiglia, cellula primaria della vita sociale;

delibera

di dare incarico alla quinta Commissione permanente del Consiglio regionale di svolgere un'approfondita indagine presso tutti gli Istituti di assistenza all'infanzia, pubblici e privati, al fine

di accertare le condizioni degli Istituti stessi e le modalità dell'assistenza e di disporre un censimento completo dei minori ricoverati presso gli Istituti e dei minori in condizioni di abbandono.

La Commissione riferirà al Consiglio, con apposita relazione, entro tre mesi". (57)