

CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA

=====

1^ Commissione Permanente Consiliare

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE CONTENENTE NORME
PER IL FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI DI CONTROLLO
DELLA REGIONE SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.=

Relatore: Dott. Emilio PULLI

Onorevole Presidente,

Signori Consiglieri,

Il disegno di legge contenente norme per il funzionamento degli organi di controllo della Regione sugli atti degli Enti Locali e degli Enti pubblici Ospedalieri che viene sottoposto all'esame del Consiglio regionale deriva in parte dal testo a suo tempo trasmesso dalla Giunta regionale.

PREMESSA

Dopo un non breve periodo di incertezze durante il quale si è riflettuto sulla opportunità di predisporre un complesso di norme sotto forma di legge regionale oppure sotto forma di regolamento regionale di attuazione di una legge statale, la Commissione di intesa con la Giunta regionale ha deciso di dare alle norme la forma di legge regionale.

Le perplessità dei commissari e di molti altri colleghi consiglieri non scaturivano da considerazioni puramente formali ma investivano piuttosto questioni sostanziali.

A nessuno sfugge la grande importanza e la estrema delicatezza della materia dei controlli, per l'incidenza che essi possono avere sulla attività amministrativa degli Enti e per il pericolo che gli stessi si tramutino in una palese limitazione dell'autonomia o addirittura in un soffocamento della vita stessa degli Enti.

La nostra spesso amara esperienza di amministratori di Enti Locali riproponeva all'attenzione dei membri della 1^a Commissione fatti ed episodi del passato che rimanevano a testimonianza di come poteva fuorviarsi a snaturarsi l'attività dei controlli.

Occorreva perciò formulare norme chiare e precise che non consentissero per l'avvenire incertezze, errori, abusi, ma era anche necessario porsi su un piano di piena legittimità costituzionale per non correre il rischio di una fondata impugnatura.

La questione non investiva tanto il campo del controllo di legittimità la cui natura ed estensione appaiono perfettamente definiti ma sorgeva un pò più complessa in ordine al controllo di merito il cui esercizio nel tempo aveva mostrato di ispirarsi a concezioni mutevoli in relazione alla natura, alle finalità ed ai limiti del controllo stesso.

Questa mutevolezza ha lasciato una traccia normativa nella legislazione vigente, sicchè la Commissione pur volendo stabilire una diretta connessione della legge regionale sui controlli con le norme contenute nell'art.130 della Costituzione, si è dovuta fermare dinanzi all'ostacolo insormontabile costituito dallo stesso testo costituzionale il quale per affermare il carattere eccezionale del controllo di merito stabilisce che "in casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli Enti deliberanti di riesaminare le loro deliberazioni".

Purtroppo però nella legislazione vigente "i casi" determinati dalle leggi sono veramente molti e le norme che disciplinano tali "casi" non sono fra di loro coordinate, per cui il principio costituzionale della eccezionalità del controllo di merito risulta offuscato e compromesso.

La 1^a Commissione consiliare permanente a questo punto si è trovata ad affrontare una questione di metodo che poi era anche una questione di principio.

La Regione - si diceva - nel momento in cui dà inizio alla propria attività legislativa non può che approvare norme che corrispondano alle intuizioni politiche, alla coscienza e alla sensibilità dei legislatori regionali e che soddisfino gli interessi e le aspettative delle popolazioni interessate.

Inutile dire che tale fondamentale esigenza la quale - a parere del sottoscritto - è connessa con un irrinunciabile diritto, al momento non può essere pienamente soddisfatta in relazione alla normativa regionale sui controlli.

Sappiamo infatti che l'art.9 della legge 10.2.1953, n.62 nel testo approvato con l'ultimo comma dell'art.17 della legge 16 maggio 1970, n.281 stabilisce che "l'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite nell'art.117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per

le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti. ""

Per la materia dei controlli perciò bisognava fare riferimento al superato e arretrato testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934 n.383, alle successive modificazioni, e alle altre leggi statali che assegnando compiti e attribuendo competenze in vari settori ai Comuni e alle Province, ne hanno sottoposto gli atti relativi a particolari controlli.

E' evidente che con legge regionale non può essere modificata la legislazione statale e quindi diventava praticamente impossibile predisporre una legge che non fosse in contrasto con le convinzioni della Commissione e forse di tutti i consiglieri regionali.

D'altra parte si è avuta notizia che esistono già varie proposte di legge di iniziativa parlamentare con le quali dovrebbero essere fissati, in armonia con il dettato costituzionale, i principi ai quali dovrebbero ispirarsi le leggi regionali sui controlli.

Sembrò quindi opportuno accantonare temporaneamente l'idea di approvare le norme sui controlli sotto forma di legge regionale e, in seguito ad una iniziativa della Giunta regionale che nel frattempo aveva approvato uno schema di regolamento per il funzionamento degli organi di controllo, si pensò di discutere tali norme in considerazione del fatto che pur avendo deciso di non procedere all'approvazione di una legge che sicuramente non avrebbe corrisposto agli intendimenti delle forze politiche presenti nel Consiglio regionale nè alle aspettative degli amministratori degli Enti Locali, era tuttavia indispensabile adottare con urgenza quelle poche norme che avrebbero consentito agli organi di controllo di iniziare la propria attività, così come veniva insistentemente richiesto da tutte le parti.

Si registrarono però molte perplessità su questo tipo di procedura perchè - si diceva - l'art.20 del nostro Statuto stabilisce che il controllo sugli Enti Locali è esercitato da un organo della Regione in forma decentrata nei modi stabiliti dalla legge regionale, per cui, se norme sui controlli dovevano essere fissate, ciò doveva avvenire mediante legge regionale e non mediante regolamento.

Anche i gruppi politici, ad eccezione del Partito Repubblicano, accolsero e fecero proprio tale testo sicchè, manifestando ampie riserve sul contesto legislativo statale in materia di controllo, la prima commissione consiliare permanente procedette alla stesura dell'articolato che si sottopone alla approvazione del Consiglio regionale, tenendo presenti anche le proposte di legge o i regolamenti allo studio presso altre Regioni.

PRINCIPI GENERALI

La Commissione però, pur rendendosi conto di non poter superare i notevoli limiti ed i forti condizionamenti derivanti dalla antiquata ed intricata legislazione vigente in materia, non si è sottratta al dovere di affrontare alcune questioni di principio dalla cui soluzione derivava l'impostazione ed il contenuto di tutta la normativa.

SOGGETTO DEL CONTROLLO

La prima di tali questioni di principio, che poi è sembrata la più importante per le implicazioni che ne scaturiscono, è stata quella della individuazione del soggetto che esercita i controlli.

Si è cercato di cogliere il vero significato dei termini usati nel testo costituzionale così come è stato formulato nell'art.130 dove è detto che "un organo della Regione...esercita...il controllo"; anche nell'art.20 del nostro Statuto è detto che "il controllo sugli Enti Locali è esercitato da un organo della Regione".

In relazione a questi due testi legislativi due tesi potevano essere sostenute.

La prima tesi afferma che è la Regione in quanto Ente che esercita i controlli sugli Enti Locali mediante propri organi gerarchicamente coordinati con la Giunta regionale o anche con il Consiglio regionale dai quali riceverebbero ordini e direttive con l'obbligo di rendere conto del proprio operato.

Le critiche mosse a questa tesi sono di notevole consistenza potendosi rilevare con immediatezza che una tale concessione porterebbe la Regione ad

acquisire automaticamente una vera e propria posizione dominante rispetto a tutti gli altri Enti Locali, i quali potrebbero essere appellati con quel termine anticostituzionale di "sub-regionali" che ogni tanto fa capolino nelle relazioni e nei discorsi che si tengono a livello regionale in varie parti d'Italia.

L'autonomia degli Enti Locali è un punto cardine della nostra legislazione ed è una prerogativa strenuamente difesa e rivendicata anche se qualche volta ha dovuto subire limitazioni o soffocamenti.

Tutti sappiamo - e ne abbiamo avuta ampia conferma durante il recente convegno degli amministratori pugliesi - che vi sono ampie riserve degli Enti Locali nei confronti dello Stato perchè vedono limitata la propria autonomia mediante i controlli che si ritengono attuati sulla base di disposizioni e direttive ricevute da organi centrali dello Stato.

A parere della Commissione, se i nuovi controlli previsti dalla Costituzione dovessero concepirsi ed impostarsi secondo la tesi che stiamo considerando la situazione verrebbe ad essere obiettivamente peggiorata, non si realizzerebbe il dettato costituzionale che con l'avvento dell'ordinamento regionale ha voluto che fossero attuati i controlli più democratici e più rispettosi della autonomia degli Enti Locali, verrebbero ad essere frustrati quegli obiettivi di reciproca collaborazione mediante la quale dovrebbe essere stimolata e potenziata la capacità di tutti gli Enti Locali di raggiungere i propri fini istituzionali cogliendo ed interpretando le più profonde aspirazioni dei cittadini.

La seconda tesi afferma invece che gli organi di controllo si dicono "della Regione" non perchè appartengono all'Ente Regione, ma perchè fanno parte dell'ordinamento regionale da cui traggono la propria esistenza e da cui derivano le norme che regolano la loro vita e la loro azione; non diversamente da quanto avviene negli organi di controllo dello Stato i quali appartengono sì all'ordinamento statale, ma non dipendono gerarchicamente da nessun organo esecutivo o legislativo, nè ricevono disposizioni o direttive se non dalla legge.

Questa impostazione è parsa più corretta alla Commissione perchè sottrae

gli organi di controllo a qualsiasi vincolo gerarchico col Consiglio e con la Giunta regionale, sottoponendoli soltanto alla legge regionale (ed a quella statale, per quanto di competenza) al cui dettato deve essere unicamente ispirata l'azione ed il comportamento.

Per questo motivo, in conclusione, non è stata accolta la dizione di origine "la Regione esercita...ecc." adottando invece il testo costituzionale "un organo della Regione...ecc."

OGGETTO DEL CONTROLLO

La Commissione si è preoccupata poi di definire anche l'oggetto del controllo.

Innanzitutto è da precisare che quando la legislazione statale vigente si occupa dei controlli che devono essere esercitati dagli organi della Regione, questi vengono esclusivamente riferiti agli atti emanati dagli Enti soggetti al controllo e non mai agli organi degli Enti medesimi. Vero è che l'articolo 20 del nostro Statuto stabilisce che il controllo è esercitato sugli Enti Locali, volendo implicitamente affermare che si intende esercitarlo tanto sugli atti quanto sugli organi di tali enti, ed in tal senso espresse un voto il Consiglio regionale della Puglia circa un anno fa, ma d'altra parte non si può prescindere dalla inecquivocabile disposizione contenuta nell'art.130 della Costituzione dove è detto chiaramente che il controllo si esercita sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti Locali.

Stabilito quindi che il controllo si esercita sugli atti e non sugli organi, si è voluto precisare che si tratta di tutti gli atti emanati dagli enti soggetti al controllo sia che scaturiscano dall'esercizio delle funzioni proprie, sia che scaturiscano dall'esercizio delle funzioni delegate.

La individuazione degli Enti soggetti al controllo non presentava particolari difficoltà essendo sufficiente riferirsi al più volte citato art.130 della Costituzione dove vengono compresi le Province, i Comuni e gli altri Enti Locali; la legge 10/2/1953, n.62, quasi volendo specificare "gli altri Enti Locali" cita anche i Consorzi tra Comuni e tra Province; una legge successiva, quella

del 12/2/1968 n. 132 sottopone al controllo degli organi della Regione gli Enti pubblici Ospedalieri.

La Commissione ha avuto qualche perplessità circa l'opportunità di indicare tra quelli soggetti al controllo gli Enti, le Aziende, le istituzioni che potranno essere eventualmente create dalla Regione stessa; si è soprasseduto a ciò rinviando alla eventuale legge istitutiva di tali Enti o Aziende o Istituzioni il compito di indicare i termini ed i modi dell'esercizio del controllo.

La Commissione però ha ritenuto di includere tra gli Enti soggetti al controllo degli organi della Regione le Aziende Municipalizzate limitatamente al controllo di legittimità rimanendo intatta l'autonomia dei Comuni nell'esercizio del controllo di merito sull'attività di tali Aziende.

DECENTRAMENTO DEGLI ORGANI DI CONTROLLO

La questione del decentramento degli organi di controllo ha costituito motivo di profonda riflessione per la Commissione.

E' stato giustamente osservato che l'avvento dell'ordinamento regionale costituisce per gli organi centrali l'ultima e più valida occasione per superare definitivamente la concezione dello Stato accentratore per attuare chiaramente, senza equivoci e senza ripensamenti, un decentramento non solo burocratico e amministrativo, ma anche e soprattutto politico e decisionale in maniera tale - abbiamo detto tutti - che il cittadino possa sentirsi più vicino e addirittura compartecipe dei pubblici poteri.

Talvolta abbiamo potuto notare delle perplessità nell'opinione pubblica la quale si dimostrava preoccupata di veder sostituito il centralismo statale con un centralismo regionale.

Purtroppo dobbiamo constatare che dopo l'inizio dell'attività degli organi regionali di controllo la preoccupazione di cui innanzi si dimostrerà fondata, sia pure in parte.

La Commissione ha avuto presente l'articolo 130 della Costituzione la quale, pur non fissandolo in maniera categorica, ammette che il controllo

degli organi regionali si possa esercitare anche in forma decentrata; la Commissione ha anche considerato che l'art.20 dello Statuto della Regione Puglia stabilisce in maniera inequivocabile che il controllo è esercitato in forma decentrata; tuttavia il costante richiamo al contesto legislativo statale ha impedito alla Commissione di proporre al Consiglio regionale la istituzione delle sole sezioni provinciali di controllo cui assoggettare gli atti di tutti gli Enti soggetti al controllo esistenti nella circoscrizione provinciale.

La legge 10/2/1953, n.62, agli artt.55 e 56 differenzia nettamente la competenza dell'organo regionale di controllo rispetto alle sue sezioni provinciali, qualora fossero istituite; anche la legge 12/2/1968, n.132 si rifà ai predetti articoli della legge del 1953 a proposito del controllo sugli atti degli Enti pubblici Ospedalieri, demandando implicitamente alla competenza dell'organo regionale di controllo gli atti delle Amministrazioni degli Ospedali regionale e forse anche quelli delle Amministrazioni degli Ospedali Provinciali.

La Commissione ha ritenuto di poter attribuire all'organo regionale di controllo la competenza sugli atti delle Province, sugli atti dei Consorzi di cui facciano parte le Province e sugli atti degli enti pubblici Ospedalieri regionali, alla sezioni decentrate dell'organo regionale di controllo sugli atti di tutti gli altri Enti Locali e Ospedalieri esistenti ed operanti nell'ambito di ciascuna Provincia.

Tutto ciò però aggrava la situazione attuale perchè mentre oggi Enti importanti quali le Province e gli Ospedali regionali inviano i loro numerosi atti ad organi che hanno sede nella medesima città e sono composti da persone che vivono ed operano nella medesima realtà sociale, civile ed economica che si riflette negli atti, con l'inizio dell'attività dell'organo regionale di controllo gli atti saranno inviati fuori sede con notevole spreco di tempo e di energie, e saranno esaminati da persone che talvolta potranno non conoscere la

vasta problematica affrontata con gli atti col rischio di non riuscire a cogliere le ragioni profonde che li hanno determinati.

AUTONOMIA DEGLI ORGANI DI CONTROLLO

Quando abbiamo parlato della ricerca del soggetto del controllo regionale, abbiamo detto che la Commissione ha respinto la tesi che concepisce gli organi di controllo gerarchicamente coordinati al Consiglio regionale o alla Giunta regionale e ciò per tutelare l'autonomia degli Enti Locali, ai quali l'ordinamento giuridico italiano riconosce e attribuisce proprie e insopprimibili funzioni.

Da tale presupposto discende l'esigenza di garantire piena autonomia agli organi di controllo, i quali tuttavia sono tenuti a redigere annualmente una relazione da inviare alla Giunta regionale e all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale perchè l'Assemblea regionale la esamini facendo le sue eventuali considerazioni politiche che non si possono però trasformare in un voto di approvazione o di disapprovazione.

In tal modo si è inteso garantire gli organi di controllo da qualsiasi ingerenza diretta o indiretta.

In relazione alla autonomia sorge una perplessità in considerazione della presenza del Medico Provinciale il quale è chiamato a far parte dell'organo di controllo con voto deliberativo quando devono essere esaminati gli atti degli Enti pubblici Ospedalieri, in virtù dell'art.16 della legge 12/2/1968, n.132.

Innanzitutto vi sarebbe da notare che non si giustifica la presenza nell'organo di controllo di un tecnico del settore sanitario con voto deliberativo perchè allora ne scaturirebbe il principio in base al quale ogni qualvolta gli organi di controllo debbono esaminare atti concernenti qualunque questione tecnica dovrebbero essere chiamato con voto deliberativo un tecnico del corrispondente settore, mentre è principio acquisito che i tecnici possono e debbono essere consultati perchè l'organo di controllo abbia maggiori elementi di giudizio prima di emettere una decisione; nè vale qui affermare l'attribuzione del voto deliberativo al Medico Provinciale che è giustificata dalla speciale na-

tura degli atti emanati dagli Enti pubblici Ospedalieri perchè allora non si comprenderebbe perchè non vengono assoggettati alla stessa procedura tutti gli atti emanati da tanti altri enti che hanno finalità sanitarie.

Questa impostazione voluta dalla legge 132/1968, che già oggi fa sorgere dei problemi di disparità, arrecherà una non lieve lesione al principio dell'autonomia degli organi di controllo quando sarà riordinato il Ministero della Sanità col passaggio alla Regione degli Uffici periferici e con la dipendenza gerarchica del Medico Provinciale dall'Assessorato regionale alla Sanità.

Occorrerà perciò che il Consiglio regionale esprima un voto perchè il Parlamento, in sede di approvazione della nuova legge che riordini e disciplini l'intera materia dei controlli, elimini tale incongruenza. Tuttavia è stato stabilito che l'assenza del Medico Provinciale non impedisce di deliberare sugli atti degli Enti Pubblici Ospedalieri.

ARTICOLATO DEL DISEGNO DI LEGGE

=====

Il disegno di legge che si sottopone all'esame e all'approvazione del Consiglio Regionale si articola in 6 Titoli e 26 articoli.

TITOLO I

Nel Titolo I sono raggruppati le disposizioni generali e trovano collocazione in 6 articoli tutte le questioni di principio di cui ci siamo più innanzi occupati.

In particolare, nell'art.3 si è stabilito che gli organi di controllo durano in carica quanto il Consiglio regionale, ma si è voluto garantire anche la continuità nell'esercizio del controllo stabilendo che essi continuano ad esercitare le loro funzioni sino alla costituzione dei nuovi organi di controllo.

Nell'art.5 si è voluto affermare che al di fuori della dichiarazione di non luogo a procedere per mancanza di rilievi, dalla ordinanza motivata di annullamento per illegittimità, dalla ordinanza motivata di rinvio per riesame, nessun'altro provvedimento può essere adottato dagli organi di controllo; in tal modo si è voluto evitare che ricompaiano nel tempo le decisioni anomale e i provvedimenti condizionati mediante i quali sono stati spesso snaturati gli atti degli enti deliberanti.

TITOLO II

Il Titolo II raggruppa negli articoli da 7 a 12 le norme di organizzazione degli organi di controllo.

Con l'art.7 sono state fissate le modalità per le elezioni dei Presidenti degli organi di controllo. A fianco del Presidente si è voluta creare la figura del Vice-Presidente per garantire la funzionalità degli organi e per non creare incertezze circa il diritto e il dovere di sostituire il Presidente in caso di sua assenza o impedimento.

Nell'art.8 sono indicate le funzioni del Presidente e del Vice Presidente.

Di particolare rilievo appare la norma contenuta nel secondo comma con la quale si attribuisce al Presidente del Comitato regionale il potere di convocare conferenze periodiche dei componenti effettivi e supplenti degli organi di controllo al fine di coordinare la loro attività istituzionale. Con questa norma si introduce pure il principio che anche i componenti supplenti vengano chiamati alle attività dei collegi cui appartengono perchè vi sia unità di indirizzo e perfetta conoscenza dei problemi che gli organi di controllo devono affrontare.

Nell'art.9 si è affermato il principio che la trattazione delle singole pratiche può essere affidata a ciascun componente degli organi senza distinzione

tra effettivi e supplenti, e si è voluto affermare anche il principio che i componenti degli organi, quando sono incaricati della trattazione di una pratica, ne dirigano l'istruttoria, che viene così sottratta alla competenza dei funzionari, ed elaborano le proposte da sottoporre al Collegio.

Con l'art.10 si è inteso disciplinare il caso della decadenza, con l'art.11 il caso delle dimissioni e con l'art.12 il caso della reintegrazione degli organi di controllo qualora uno dei componenti dovesse venire a mancare.

TITOLO III

Il titolo 3° raccoglie in due soli articoli, il 13 e il 14, le norme relative all'ordinamento degli Uffici.

Con l'articolo 13 si ripartiscono tra Consiglio e Giunta Regionale le competenze in ordine alla determinazione della ripartizione degli Uffici, dell'Organico del personale e della assegnazione del personale stesso.

Con l'articolo 14 vengono delineate invece la figura e le funzioni del segretario degli organi di controllo; egli, pur mantenendo il suo rapporto giuridico ed economico con la regione, nell'espletamento della sua attività è alle dipendenze del Presidente dell'Organo di Controllo presso cui presta servizio.

L'articolo 14 nella sua attuale stesura rende il Segretario Dirigente e responsabile degli Uffici e del personale, ma la Commissione non si è trovata concorde sul testo cui si oppone anche la Giunta Regionale, e quindi è stato deciso di demandare la questione alla diretta valutazione del Consiglio Regionale.

Il problema consiste nel valutare se è più conveniente per la funzionalità degli organi di controllo assegnare al Segretario, oltre al mandato di assistere alle sedute del Collegio, di redigere il verbale, di compiere gli adempimenti per l'esecuzione delle relative decisioni, di rilasciare le copie degli atti debba essergli assegnata anche la funzione, e l'onere di dirigere gli Uffici, di coordinare l'attività del personale che vi è addetto, di svolgere le funzioni proprie di chi è al vertice di una gerarchia.

A molti è sembrato eccessivo l'onere che si vorrebbe accollare ad un unico funzionario e sarebbero dell'avviso di scindere le funzioni, nelle due parti più sopra delineate, nella convinzione che ciò non provoca dualismi o contrapposizioni, ma anzi rende più coordinate e snella l'attività preparatoria degli organi di controllo.

E' chiaro che se il testo dell'articolo sarà modificato, sarà necessario anche trovare un nuovo criterio per stabilire in che modo dovrà essere sostituito il segretario in caso di assenza o impedimento.

TITOLO IV

Il titolo 4° negli articoli 15 e 16 raggruppa tutte le norme relative alle adunanze degli organi di controllo. L'articolo 15 stabilisce innanzi tutto che gli organi di controllo debbono riunirsi almeno due volte la settimana fissando in precedenza un calendario delle sedute che deve essere pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.

I Presidenti inoltre hanno facoltà di convocare i Collegi ogni qualvolta ne ravvisano la necessità, utilizzando anche l'avviso telegrafico, il quale comunque deve essere diramato almeno 24 ore prima dell'ora della adunanza, e deve contenere l'indicazione del motivo per il quale l'organo di controllo è convocato.

In armonia con quanto fissato nell'articolo 8 e nell'articolo 9 è stato stabilito che i membri supplenti debbano essere invitati alla riunione dell'organo di controllo, essi però, se non sono chiamati in precedenza a sostituire un membro effettivo, non sono tenuti a partecipare e l'assenza non può essere confutata agli effetti della decadenza.

In relazione a questa norma sono state espresse delle riserve da parte di un componente della Commissione perchè la ritiene in contrasto con la norma di cui al terzo comma dell'art. 55 della legge 10/2/1953 n° 62.

Per quanto riguarda la sostituzione dei membri effettivi la norma si riferisce soltanto agli esperti nominati dal Consiglio Regionale dando per acquisito che gli altri membri debbano essere suppliti dai propri sostituti, mentre per i membri esperti si è scelto il criterio dell'alternanza demandando alla prudenza del Presidente

la pratica attuazione di tale criterio.

Nell'articolo 16 è stato fissato il principio che le adunanze degli organi di controllo non sono pubbliche ma è stato creato il presupposto perchè vi sia la più ampia collaborazione tra gli Enti deliberanti e gli Organi di Controllo mediante la facoltà di sentire i rappresentanti delle Amministrazioni perchè forniscano utili elementi di valutazione.

Anche le Amministrazioni possono chiedere di essere sentite in qualsiasi fase del procedimento di controllo con diritto di far acquisire agli atti le proprie osservazioni, purchè i rappresentanti siano espressamente delegati dall'organo deliberante.

TITOLO V

Il titolo 5° raccoglie negli articoli da 17 a 25 le norme per lo esercizio del controllo.

L'articolo 17 costituisce quasi una premessa richiamando innanzi tutto le norme statali che attualmente regolano i controlli.

Si è voluto affermare poi che il controllo di merito costituisce una eccezione e che gli atti non possono esservi assoggettati se non per una prescrizione della legge.

Si è affermato anche che tutti i controlli atipici esercitati dai Prefetti e dalle G. P. A. mediante autorizzazioni, approvazioni e visti vengono devoluti agli organi di controllo.

Si è chiarito inoltre che non sono soggetti ad alcun controllo gli atti di pura esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge, nonchè tutte quelle deliberazioni che siano prive di carattere dispositivo, come i voti, gli ordini del giorno ecc.

Si è stabilito infine che i provvedimenti degli organi di controllo sono definitivi e perciò impugnabili soltanto in via giurisdizionale.

L'articolo 18 riguarda gli atti delle aziende municipalizzate i quali, come abbiamo già detto, sono soggetti soltanto al controllo di legittimità rimanendo ai Consigli Comunali la competenza ad esercitare il controllo di merito.

Con l'articolo 19 non si è inteso di innovare nulla circa la procedura attuale relativa all'invio degli atti soggetti a controllo e alla loro pubblicazione ma ha inteso precisare che i termini previsti dagli articoli 59 e 60 n° 62/ 1953 sono tassativi e non possono essere interrotti che una sola volta sempre che vi sia l'esigenza di richiedere ulteriori elementi di giudizio. Con dibattuta questione di pareri, pur con le ampie riserve espresse dai rappresentanti del Gruppo Comunista, trova la sua normativa nell'art. 20. In esso vi era innanzi tutto stabilito che la richiesta dei pareri ad organi tecnici deve costituire un fatto eccezionale, limitato ai casi espressamente previsti dalla legge, perché il controllo deve conservare la sua fisionomia di atto autonomo degli organi preposti.

Si è usata poi la dizione "ad altre pubbliche amministrazioni" perché quando i Ministeri saranno riordinati e molti loro uffici tecnici periferici passeranno alla Regione, ad essi potranno essere richiesti i pareri che però dovranno essere dati entro i termini stabiliti dalla Regione stessa; così potrà essere evitato che la sospensione dei termini previsti dall'ultimo comma dell'art. 20 resti praticamente indefinita. Con l'art. 21 si è ribadito il principio che le ordinanze di rinvio e di annullamento devono essere ampiamente motivate e devono essere speditamente trasmesse agli Enti deliberanti.

L'art. 22 stabilisce invece che le decisioni degli organi di controllo devono essere pubblicate nel bollettino degli atti ufficiali della Regione.

Nell'art. 23 è stabilito che chiunque può chiedere copia dei provvedimenti adottati dagli organi di controllo; per i consiglieri regionali invece è previsto che possono ottenere copia anche di tutti gli atti preparatori.

Con l'art. 24 si è voluto stabilire il principio che a tutti i componenti degli organi di controllo è dovuta una indennità di presenza ed il rimborso delle spese nella misura che sarà stabilita dal Consiglio Regionale. L'art. 25 prevede l'istituzione di un servizio di economato presso ciascun organo di controllo e ne fissa le norme di funzionamento.

TITOLO VI

Il Titolo VI comprende un unico articolo, il 26, e comprende le norme transitorie le quali stabiliscono che gli atti soggetti a controllo non ancora definiti dagli organi di controllo dallo Stato alla data di entrata in funzione dei nuovi organi della Regione devono essere trasmesse a questi ultimi i quali li devono esaminare entro i termini di cui all'art. 19 della presente legge.

Onorevole Presidente, Sigg. Consiglieri,

la 1^o Commissione consiliare Permanente si è applicata con impegno e dedizione allo studio alla definizione di questo disegno di legge giovandosi del contributo qualificato e determinante di tutti i suoi membri e della assidua collaborazione offerta dall'Ass. Aprile in rappresentanza della Giunta il quale ha partecipato con mente aperta e pronta a recepire tutte le osservazioni tendenti a migliorare il testo proposto.

La Commissione ritiene di aver fatto un buon lavoro e perciò invita il Consiglio Regionale ad approvare il testo proposto, salva la definitiva determinazione dell'art. 14, nella convinzione di offrire agli enti locali e agli enti pubblici ospedalieri di Puglia, e per mezzo loro, alla nostra comunità regionale il primo valido strumento di rinnovamento politico e amministrativo in attesa che lo Stato emani sollecitamente nuove e più chiare leggi che, disciplinando e riordinando l'intera materia dei controlli, consentano di recepire le istanze delle nostre comunità locali tutte protese ormai verso un progresso umano, sociale e civile.

REGIONE DELLA PUGLIA

DISEGNO DI LEGGE PER IL FUNZIONAMENTO
DEGLI ORGANI DI CONTROLLO DELLA REGIONE
SUGLI ATTI ATTI DEGLI ENTI LOCALI.=

Testo approvato dalla 1^a Commissione Permanente
Consiliare nella seduta del 27 Ottobre 1971.

= ° = ° = ° = ° = ° = ° = ° = ° =

TITOLO I

Disposizioni generali

Art. 1 - Organi di controllo

Un organo della Regione costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica esercita il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni, dei Consorzi e degli altri Enti Locali e degli Enti Ospedalieri, compresi quelli derivanti dalle funzioni delegate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

Nei casi determinati dalla legge viene esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli Enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione, a norma dell'art. 130 della Costituzione.

Il Comitato regionale per il controllo sugli atti delle Province, dei Consorzi a partecipazione di Amministrazioni provinciali e degli Enti pubblici ospedalieri regionali costituito con decreto del Presidente della Giunta Regionale ed ha sede in Bari.

Le sezioni provinciali del Comitato regionale per il controllo sugli atti dei Comuni, dei Consorzi e degli Enti pubblici ospedalieri provinciali e di zona e degli altri Enti locali sono costituite con decreto del Presidente della Giunta Regionale ed hanno sede

nei capoluoghi delle Province di Bari - Brin
disi - Foggia - Lecce e Taranto.

Per il controllo sugli atti di cui al-
l'art.16 della legge 12/2/1968,n.132 il Co=
mitato Regionale e le sezioni Provinciali so
no integrati dal Medico Provinciale, rispet
tivamente, del Capoluogo di Regione e della
Provincia, la cui assenza non impedisce di
deliberare sugli atti degli Enti ospedalieri.

Art. 2 - Autonomia degli Organi di controllo

Il Comitato e le sezioni decentrate per il controllo sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti previsti nell'art. 1 esercitano le loro funzioni in modo autonomo.

Art. 3 - Durata in carica degli organi di controllo

Il Comitato regionale e le sezioni provinciali durano in carica quanto il Consiglio Regionale, ma esercitano le proprie funzioni fino alla costituzione dei nuovi organi di controllo.

Art.4 - Inizio dell'attività degli organi di controllo

La data di inizio dell'attività degli organi di controllo è fissata con decreto del Presidente della Giunta Regionale.

Con lo stesso decreto il Presidente della Giunta Regionale designa i funzionari della Regione che fungono da Segretario del Comitato Regionale e delle sezioni provinciali di controllo.

Art.5 - Decisioni degli Organi di controllo

L'Organo di controllo pronuncia:

- a) dichiarazione di non luogo a procedere per mancanza di rilievi;
- b) ordinanza motivata di annullamento per illegittimità;
- c) ordinanza motivata di rinvio per riesame.

Nessun altro provvedimento decisio
nale può essere adottato.

Art.6 - Relazione annuale

Il Consiglio Regionale esamina annualmente le relazioni del Comitato e delle sezioni decentrate di controllo sulla loro attività.

A tal fine i Presidenti del Comitato e di ciascuna Sezione inviano alla Giunta Regionale ed all'Ufficio di Presidenza del Consiglio, entro il mese di febbraio di ogni anno, dettagliate relazioni dei rispettivi Organi Collegiali sulla attività svolta dai Collegi stessi nell'anno precedente.

TITOLO II

Norme di organizzazione

Art. 7 - Elezioni dei Presidenti e dei Vice Presidenti

Nella prima seduta di insediamento, il Comitato Regionale e le Sezioni provinciali, sotto la presidenza dell'esperto effettivo più anziano di età, eleggono con votazione a scrutinio segreto i rispettivi presidenti tra i componenti effettivi nominati dal Consiglio Regionale.

Con votazione separata e con le stesse modalità vengono eletti il Vice Presidente del Comitato Regionale e i Vice Presidenti delle Sezioni Provinciali.

Qualora dopo due votazioni nessun candidato abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti è eletto Presidente e Vice Presidente chi ha riportato il maggior numero di voti.

A parità di voti è eletto il più anziano di età.

Art. 8 - Funzioni dei Presidenti e dei Vice Presidenti

Il Presidente del Comitato Regionale e i Presidenti delle Sezioni provinciali di controllo rappresentano gli organi che presiedono, e:

- a) convocano il Collegio e dirigono i lavori;
- b) soprintendono agli uffici e ripartiscono tra i membri effettivi e supplenti del Collegio i compiti e le attribuzioni relative all'istruttoria e alla relazione sui singoli atti sottoposti al controllo del Collegio medesimo;
- c) provvedono alla sostituzione con i membri supplenti dei componenti effettivi in caso di assenza o di impedimento.

Il Presidente del Comitato Regionale, anche su richiesta di uno dei Presidenti delle Sezioni provinciali di controllo, dispone periodiche conferenze dei componenti effettivi e supplenti di tutti gli organi di controllo, al fine di coordinare la loro attività istituzionale nel rispetto della piena autonomia degli Enti Locali.

I Vice Presidenti sostituiscono, in caso di assenza o di impedimento, i Presidenti dei rispettivi Collegi.

Art.9 - Funzioni dei componenti dei Collegi

I componenti degli organi di controllo incaricati dal Presidente del Collegio della trattazione di una pratica dirigono la istruttoria ed elaborano le proposte da sottoporre al Collegio.

Art. 10 - Decadenza dei componenti dell'organo di controllo

I componenti dell'organo di controllo che non intervengono, senza giustificato motivo, a cinque sedute consecutive, decadono dalla carica.

Importano, altresì, decadenza le cause sopravvenute di ineleggibilità e di incompatibilità, previste da legge della Repubblica.

Nei casi previsti dai commi precedenti, la causa di decadenza è contestata dal Presidente della Giunta Regionale all'interessato, il quale ha dieci giorni di tempo per rispondere; trascorso tale termine, il Consiglio Regionale delibera definitivamente.

Qualora si tratti di incompatibilità, il Consiglio chiede al componente dell'organo di controllo di optare tra la carica di membro del Comitato e della Sezione e quella che ha causato la incompatibilità.

Se il componente non vi provveda entro il termine di dieci giorni, il Consiglio Regionale lo dichiara decaduto.

La dichiarazione di decadenza dei membri non elettivi è comunicata dal Presidente della Giunta Regionale al Commissario del Governo o al Presidente della Corte d'Appello o alla Amministrazione provinciale per le sostituzioni di rispettiva competenza.

Art.11 - Dimissioni dei componenti dell'or-
gano di controllo

Le dimissioni dei componenti, an
che non elettivi, dell'organo di controllo
sono presentate al Presidente del Comitato
o della Sezione di appartenenza, che le
trasmette immediatamente al Presidente del
la Giunta Regionale.

Art.12 - Reintegrazione dell'organo di controllo

Quando, per qualunque motivo, uno dei componenti abbia cessato di far parte del Comitato o della Sezione, si provvede a sostituirlo nei modi seguiti per la sua nomina.

Chi subentra al componente decaduto o dimissionario resta in carica fino alla scadenza del mandato del sostituito.

TITOLO III

Ordinamento degli uffici

Art.13 - Organico del personale

Spetta al Consiglio, con specifico provvedimento, definire la ripartizione degli uffici e l'organico del personale addetto al Comitato e ad ogni Sezione; alla Giunta di assegnare il relativo personale che appartiene al ruolo organico della Regione.

Art.14 - Segretario

Il Segretario del Comitato e di ciascuna Sezione, designato ai sensi dell'art.4 del presente Regolamento è funzionalmente alle dipendenze del Comitato o delle Sezioni e del rispettivo Presidente; è responsabile del funzionamento degli uffici e coordina l'attività del personale; assiste l'organo di controllo nell'espletamento delle sue attività; partecipa alle sedute e ne cura la redazione del verbale; provvede a tutti gli adempimenti concernenti l'esecuzione delle relative decisioni.

In assenza del Segretario, subentra il funzionario di grado più elevato tra quelli addetti all'organo di controllo.

TITOLO IV

Adunanze degli organi di controllo

Art. 15 - Sedute dei Collegi

Il Comitato regionale e le Sezioni provinciali di controllo stabiliscono il calendario delle sedute che devono avere almeno frequenza bisettimanale; detto calendario viene pubblicato nel Bollettino Ufficiale degli atti della Regione.

E' in facoltà dei Presidenti di convocare i Collegi ogni qualvolta ne ravvisino mediante avviso telegrafico con l'indicazione dell'ordine del giorno da diramarsi ai componenti almeno 24 ore prima dell'ora dell'adunanza.

Alle riunioni degli Organi di Controllo debbono essere invitati e possono partecipare i membri supplenti: questi hanno diritto di voto solo se chiamati a sostituire un membro effettivo.

I membri dei Collegi che per qualsiasi motivo sono impossibilitati a partecipare alle riunioni devono immediatamente informarne il Presidente ai fini della sostituzione con i membri supplenti. I supplenti esperti sono chiamati a partecipare alla votazione in sostituzione dei membri effettivi con criterio di alternanza.

L'avviso di convocazione delle adunanze di calendario è rimesso insieme con l'ordine del giorno degli argomenti da trat-

tare a tutti i componenti effettivi e supplen
ti almeno due giorni prima di quello fissa-
to per l'adunanza.

Art. 16 - Deliberazione dei Collegi

Le adunanze degli organi di controllo non sono pubbliche.

Per la validità delle deliberazioni si richiede l'intervento di almeno quattro commissari siano essi effettivi o supplenti.

Le decisioni sono adottate a maggioranza assoluta dei presenti, in caso di parità prevale il voto del Presidente.

I componenti del Collegio debbono astenersi dal prendere parte alla istruttoria, alla discussione e alle deliberazioni concernenti atti che direttamente o indirettamente interessano parenti od affini entro il quarto grado.

Il Segretario del Collegio cura la tenuta del registro delle adunanze dal quale dovrà risultare l'indicazione dei commissari presenti, del relatore designato dal Presidente, la motivazione e il dispositivo della decisione adottata.

Ogni Commissario ha facoltà di fare inserire a verbale il proprio motivato dissenso.

L'organo di controllo ha facoltà di sentire i rappresentanti delle Amministrazioni al fine di ottenere elementi di valutazione sui provvedimenti sottoposti al suo esame.

I rappresentanti delle Amministrazioni interessate, che ne abbiano fatta richiesta e siano all'uopo espressamente delegati, devono essere sentiti su argomenti all'esame degli organi di controllo, sia in sede istruttoria, sia in sede di discussione del provvedimento e possono chiedere che vengano acquisite agli atti le loro osservazioni.

TITOLO V

Norme per l'esercizio del controllo

Art. 17 - Disposizioni applicabili

Per l'esercizio del controllo di legittimità e di merito il Comitato regionale e le Sezioni provinciali di Controllo osservano, in quanto applicabili, le norme procedurali previste dalle leggi dello Stato.

Sono soggetti a controllo di merito, che ha carattere eccezionale, gli atti che rientrano nei casi previsti dalle leggi della Repubblica.

Sono devoluti agli organi di controllo tutti i provvedimenti sotto forma di autorizzazioni, approvazioni e visti, che le vigenti disposizioni legislative attribuiscono al Prefetto ed alla G.P.A.

Non sono soggetti a controllo gli atti meramente esecutivi di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge e, in genere, tutte le deliberazioni prive di carattere dispositivo.

I provvedimenti degli organi di controllo sono definitivi.

Art. 18 - Controllo sugli atti delle aziende
municipalizzate

Il controllo sugli atti delle aziende e degli Enti di cui al R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 in materia di assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province, è attribuito, secondo le rispettive competenze, al Comitato ed alle Sezioni di Controllo che lo eserciteranno nei limiti del predetto R.D. e secondo le modalità fissate nella presente legge.

Art. 19 - Invio degli atti soggetti a controllo

Gli atti soggetti a controllo devono pervenire alla Segreteria del Collegio competente in duplice esemplare, corredati di un elenco descrittivo degli atti anche in duplice esemplare, dei quali uno è restituito all'Amministrazione dell'Ente interessato, munito del timbro e data.

Da tale data decorrono i termini previsti dagli artt. 59 e 60 della citata legge n. 62/1953.

La richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio ai fini della sospensione del termine stabilito per le determinazioni del Collegio non può essere effettuata più di una volta.

Restano ferme le norme che disciplinano termini e forme di pubblicazioni preventive o successive per determinati atti (Bilanci, mutui, regolamenti, ruoli, ecc.).

Art. 20 - Pareri

Gli organi di controllo non possono chiedere pareri tecnici ad altre pubbliche amministrazioni se non nei casi tassativamente previsti dalla legge.

I pareri comunque non sono vincolanti per gli organi di controllo se non nei casi tassativamente previsti dalla legge.

La richiesta di pareri che deve essere inviata per conoscenza anche all'Ente deliberante interrompe i termini di cui all'art. 18 della presente legge. =

Art. 21 - Ordinanze di rinvio e di annullamen-
to

Le ordinanze di rinvio per riesame e i provvedimenti di annullamento devono essere esaurientemente motivati sia in relazione ai vizi riscontrati dall'organo di controllo, sia in relazione alle controdeduzioni presentate dall'Ente interessato.

Le ordinanze di rinvio per riesame e i provvedimenti di annullamento devono essere trasmessi entro cinque giorni dalla loro adozione all'Ente interessato.

Art. 22 - Pubblicazione delle decisioni degli organi di controllo

Un elenco di tutte le decisioni adottate dagli organi di controllo in ciascuna seduta è trasmesso a cura del Segretario al Presidente della Giunta Regionale per la inserzione nel Bollettino Ufficiale degli atti della Regione.

Art. 23 - Copia e visione degli atti

Gli uffici di segreteria degli organi di controllo sono autorizzati a rilasciare a chiunque ne faccia richiesta copia degli atti emessi dai collegi.

Non è consentito il rilascio di copia degli atti interni, degli atti istruttori e del verbale contenente la discussione.

La spesa è a carico del richiedente.

I Consiglieri Regionali hanno diritto di ottenere, in esenzione di spese, copia dei provvedimenti adottati e di tutti gli atti preparatori.

Art. 24 - Indennità di presenza e rimborso
spese

Il Consiglio Regionale fissa le inden
nità ed il rimborso spese da erogare in favore
dei singoli componenti degli organi di controllo.

Art. 25 - Servizio economale

Per le minute e urgenti spese di ufficio è costituito presso ciascun organo di controllo un fondo economale dell'importo di lire 500.000 depositato in c/c bancario presso un istituto di credito.

Il prelevamento della somma è eseguito attraverso l'emissione di assegni bancari a firma del dipendente incaricato della tenuta del fondo, il quale è altresì autorizzato a tenere una somma in contanti non superiore alle lire 50.000.

Il fondo può essere utilizzato soltanto per le minute spese di ufficio nonché per spese di posta, telegrafo, telefono, carte e valori bollati e spese trasporto materiali e facchinaggio.

Gli acquisti, le forniture ed i lavori di carattere urgente occorrenti per il funzionamento dei servizi degli organi di controllo possono essere eseguiti direttamente quando l'importo non superi la somma di lire 25.000 per ogni singola spesa.

L'emissione degli assegni dovrà essere autorizzata mediante ordinativo firmato dal Presidente e dal Segretario dell'organo di controllo.

Il dipendente incaricato della gestione del fondo ha l'obbligo di compilare un rendiconto mensile da sottoporre al Presidente ed al Segretario ai quali spetta la sorveglianza dell'impiego del fondo di cui sopra.

Le fatture dei fornitori, corredate dai relativi buoni di ordinazione e previo accertamento della regolarità delle provviste e dei lavori, sono riunite in elenchi ed inviate al Servizio Economale della Regione il quale provvede a sottoporle alla approvazione della Giunta Regionale ed a reintegrare il fondo per la somma corrispondente alle liquidazioni effettuate.

TITOLO VI

Disposizioni transitorie

Art. 26 - Controllo sugli atti non ancora definiti dagli organi di controllo dello Stato

Tutti gli atti adottati dagli Enti previsti dalla presente legge che alla data di inizio di attività degli organi regionali di controllo non risultino ancora definiti dagli organi di controllo dello Stato, saranno a cura di questi ultimi trasmessi agli organi regionali competenti.

Dalla data in cui tali atti pervengono agli organi regionali di controllo decorre il termine per l'esercizio dei poteri di controllo.