

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

Collegio di garanzia statutaria

Prot. 5615/1.14.6

Firenze, 19 marzo 2014

Al Presidente
del Consiglio regionale della Toscana
Alberto Monaci

E p.c. Ai componenti del Collegio di garanzia

Al Segretario generale del Consiglio regionale

Oggetto: Trasmissione parere del Collegio di garanzia statutaria

Preg. mo Presidente,

a seguito della richiesta di parere di cui alla lettera del 24 febbraio 2014 (prot. 4004/2.12 del 25 febbraio 2014), in merito alla legittimità degli emendamenti al Piano sanitario presentati dalla Giunta regionale, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia statutaria, approvato all'unanimità nella seduta del 14 marzo 2014 e redatto dall'avv. Raffaella Bonsangue.

Distinti saluti

Il Presidente
Prof. Stefano Merlini

All: n.1

1.

1.1.

Con lettera del 24 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio Regionale della Regione Toscana, Alberto Monaci, su richiesta dei consiglieri aderenti ai gruppi consiliari di opposizione (Forza Italia, Nuovo Centro Destra, Piu' Toscana-Nuovo Centro Destra, Prot. 20.02.2014) ha chiesto al Collegio di garanzia statutaria di pronunciarsi sulla *"legittimità degli emendamenti alla PdD 191 (Piano Sanitario e sociale integrato Regionale 2012 – 2015) - deliberati dalla Giunta regionale in data 07.02.2014"* (delibera n. 74) - alla proposta di deliberazione del Consiglio n.38 del 19.12.2011, nonché sul fondamento *"della invocata violazione delle prerogative delle minoranze attinenti agli atti di iniziativa della Giunta e soggetti all'approvazione del Consiglio fatti oggetto di formali fasi di concertazione o confronto ai sensi dell'art. 48 dello Statuto regionale"*.

Alla propria lettera, il Presidente del Consiglio regionale, precisando di aver assegnato in data 18.02.2014 alla IV Commissione consiliare gli emendamenti in parola per la redazione del parere referente, ha allegato quella dei consiglieri richiedenti, rilevando come il numero e la natura delle questioni poste, avuto particolare riguardo al rispetto delle prerogative delle opposizioni ex art. 48 Statuto e art. 155 Regolamento Interno al Consiglio regionale, rendessero opportuno l'esame del collegio e un suo pronunciamento sui quesiti formulati.

Premesso quanto sopra, i Consiglieri regionali dei gruppi di opposizione pongono al Collegio di Garanzia un quesito

"sulla legittimità dello strumento emendamento per la presentazione delle sostanziali e corpose modifiche ed integrazioni alla proposta di Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015 di cui alla PdD 191 deliberate dalla Giunta Regionale in data 7.2.2014, nonché stante la loro sottoposizione a formale fase di concertazione, sulla lesione dei diritti e delle prerogative del Consiglio regionale ed in particolar modo delle minoranze consiliari, stante le disposizioni di cui all'art. 48 dello Statuto e all'art. 155 del Regolamento Interno dell'Assemblea legislativa regionale".

1.2.

Dalla documentazione agli atti dell'avviato procedimento in seno al Collegio e, comunque, a fronte di una seppur minima ma indispensabile istruttoria, è possibile ricostruire i fatti rilevanti, anche storici, nel modo che segue:

In data 4.7.2011, la Giunta regionale approvava l'Informativa Preliminare del primo Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012 – 2015 indirizzata al Consiglio regionale, nel cui contesto, tra le altre indicazioni programmatiche, venivano indicate le quattro fasi del cronogramma di elaborazione del piano, con riserva di variazione, nei tempi, subordinatamente alle sole *“tempistiche delle attività consiliari”*:

A – informativa: da concludersi entro il mese di luglio dell'anno 2011;

B – proposta di piano: da concludersi entro la fine del mese di ottobre dell'anno 2011;

C – proposta finale: da concludersi, per quanto riguarda l'esame della Giunta, entro il 31 ottobre 2011 e, per quanto riguarda l'esame e l'approvazione del Consiglio regionale, entro il 31.12.2011.

D – avvio ed operatività: da concludersi entro il 31.01.2012.

Nel settembre dell'anno 2011, venivano presentati dalla minoranza, ma non approvati dal Consiglio, atti di indirizzo (Risoluzioni nn. 82 e 83) preliminari alla concertazione (fase B), che contenevano, tra l'altro, indicazioni circa il superamento della *“stagione delle Società alla salute, risultate inefficaci oltre che dichiarate illegittime”*.

In data 28.12.2011, la Giunta regionale formulava la proposta di deliberazione n. 191, (Assessori: Scaramuccia e Allocca) relativa al Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012 – 2015, di cui all'Allegato A, della PdD in parola, parte integrante della stessa -proposta- di deliberazione, assegnandola, per l'espressione del parere referente alla IV Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale nonché alla I, II, III, V, VI e VII, commissione, rispettivamente, per i pareri ex art. 42 del regolamento e per il parere secondario.

Il 7.2.2014 la Giunta Regionale, deliberava (D. n. 74 – Assessore alla salute, Luigi Marroni) emendamenti alla PdD 191/2011 e, in data 18.02.2014, veniva assegnato nuovamente alle competenti commissioni consiliari, per gli adempimenti di legge e regolamentari, il nuovo testo della proposta in parola. Precisava, altresì, l'espressione del governo regionale di aver adempiuto agli oneri procedurali di concertazione, di cui all'indicata fase B del cronogramma (da concludersi, secondo l'Informativa preliminare di cui sopra, entro la fine di ottobre 2011) *“... dato atto che, in merito alla proposta di emendamenti di cui all'allegato A, pur non essendo per gli stessi previsto un iter codificato di approvazione, si è ritenuto opportuno espletare le fasi di partecipazione per quanto attiene la concertazione Istituzionale, per il tramite della Conferenza delle società della salute e la concertazione generale, il cui esito è risultato positivo”*.

Gli atti della Giunta seguivano, quanto meno temporalmente, la richiesta di iniziativa da parte della Giunta in ordine all'adozione degli atti di programmazione sanitaria, contenuta in una missiva del Presidente del Consiglio regionale, Alberto Monaci, del 22.01.2014, indirizzata al Presidente della Giunta Regionale, Enrico Rossi, attesa la mancata espressione del parere referente della IV Commissione relativamente al testo della PdD 191 licenziato nel 2011 e, in conseguenza ed in ogni caso, stante la mancata adozione del Piano Sanitario e Sociale Integrato

Regionale 2012 – 2015, creando, così, una situazione di difetto di *“legalità delle politiche sanitarie e sociali regionali”*.

Gli emendamenti di cui alla delibera di Giunta dello scorso febbraio consistono in circa duecentoventisette pagine di modifiche al testo della PdD 191 del 2011, di originarie quattrocentodieci, comportanti sostituzione di interi paragrafi e ridefinizione ex novo di strategie ed azioni, quali ad esempio quelle in materia di ridefinizione della rete ospedaliera, la revisione del modello organizzativo per l'integrazione dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, la programmazione degli investimenti e gli investimenti nel settore sociale, il controllo regionale su bilanci e gestione delle aziende sanitarie, la ridefinizione dei servizi socio-sanitari, la ridefinizione del quadro finanziario di riferimento pluriennale.

2.

2.1.

La procedura di attivazione del Collegio risulta correttamente ottemperata, ai sensi dell'art. 14-bis L.R. n. 34 del 2008, dovendosi ritenere lo stesso investito della espressione di unico parere, considerando la formulazione del quesito posto dai Consiglieri regionali richiedenti nella missiva al Presidente del Consiglio regionale di cui sopra, articolata sotto tre profili: la richiesta di valutazione di natura di emendamento degli atti della Giunta (I) di cui alla delibera n. 74/2014, di legittimità degli atti medesimi (II) e dell'idoneità a produrre una lesione alle prerogative del Consiglio regionale e dei diritti delle minoranze (III).

2.2. I.

In ordine al primo profilo di valutazione, occorre, in primo luogo, premettere che l'adozione del Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale trova la sua regolamentazione nel combinato disposto dall'articolo 1 del Dlgs 30.12.1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria) e dalla disciplina della L.R. Toscana n. 40/2005 (Disciplina del servizio sanitario regionale) e, segnatamente, dagli articoli contenuti nel Capo III del provvedimento legislativo regionale in parola, che afferma che *“il Piano sanitario e sociale integrato regionale è approvato con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della giunta regionale formulata previo parere della conferenza regionale delle società della salute, ed ha durata corrispondente a quella del programma regionale di sviluppo”*, rappresentando lo stesso, ai sensi del comma 13 dell'art. 1 del DLgs richiamato, *il piano strategico degli interventi per gli obiettivi di salute e il funzionamento dei servizi per soddisfare le esigenze specifiche della popolazione regionale anche in riferimento agli obiettivi del Piano sanitario nazionale.*

Lo stesso comma della Legge nazionale, prevede, inoltre, che *le Regioni, entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore del Piano sanitario nazionale, adottano o adeguano i Piani sanitari regionali, prevedendo forme di partecipazione delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 2, comma 2bis, nonché delle formazioni sociali private non aventi scopo di lucro impegnate nel campo*

dell'assistenza sociale e sanitaria, delle organizzazioni sindacali degli operatori sanitari pubblici e privati e delle strutture private accreditate da Servizio sanitario nazionale.”

E', altresì, necessario far riferimento alla disciplina del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa della Regione Toscana, entrato in vigore il 23.04.2010, precisamente agli artt. 131 e ss. dello stesso, disciplinante la procedura della presentazione degli emendamenti e le condizioni ammissibilità degli stessi. Relativamente a questo ultimo profilo, risulta significativa la novità introdotta dall'art. 132, che individua le necessarie caratteristiche formali e sostanziali dell'emendamento, *rectius* proposta di emendamento e, cioè: la necessaria determinatezza del contenuto, l'omogeneità del testo e formulazione secondo i principi di qualità normativa e la necessaria proposta di modifica del preambolo nell'ipotesi in cui l'emendamento proposto incida sulla motivazione. L'assenza di questi requisiti determina come conseguenza la dichiarazione d'ufficio di inammissibilità da parte del Presidente del Consiglio, che ha anche la facoltà di rinviare in commissione alcuni articoli e emendamenti, qualora ciò risulti opportuno per il buon andamento della discussione. A ciò si aggiunga la facoltà di ciascun consigliere di sottoscrivere gli emendamenti presentati e di ritirare la sottoscrizione fino al passaggio in votazione di ciascuno di essi singolarmente. E', poi, opportuno richiamare la disciplina degli artt. 131, 132 e 139, il cui combinato disposto consente la presentazione dell' "emendamento" entro il giorno precedente la seduta e il testo degli emendamenti o del maxi-emendamento viene distribuito a ciascun consigliere.

Nel caso di specie, la Giunta regionale ha seguito un iter diverso da quello sopra richiamato di cui agli articoli 131 e ss: ha, infatti, formalmente trasmesso al Consiglio regionale il testo della PdD 191, con allegato un testo coordinato, con l'evidente intento e/o consapevolezza di consentire la difficile comprensione.

A fronte della dettagliata disciplina degli emendamenti proposti in seno al Consiglio o alle Commissioni consiliari e a prescindere dalla applicabilità, laddove possibile, in via di analogia di siffatta normativa alle ipotesi di emendamenti o maxi emendamenti, nel senso precisato nel prosieguo, proposti dalla Giunta, devesi rilevare che nulla di preciso viene dato di rinvenire in termini di disciplina specifica, per quanto attiene gli emendamenti proposti, appunto, dall' organo di governo regionale, in ordine al contenuto di testi di cui la stesso propone al Consiglio la delibera di approvazione, come nel caso che occupa il Collegio, a differenza di quanto accade, peraltro, per l'esercizio del potere di emendamento da parte del Governo nazionale.

Volendo escludere che l'assenza di disciplina di una simile facoltà di emendamento comporti l'esclusione stessa dell'esercizio di tale potere da parte della Giunta regionale, potrebbe, soccorrere l'inquadramento della fattispecie compiuto da dottrina e giurisprudenza seppure, principalmente, con riferimento all'abusato sistema del *c.d. maxiemendamento*, quale strumento del c.d. potere di emendamento, consistente nella presentazione, nel corso della discussione parlamentare circa un disegno di legge, di una proposta di modifica del testo di legge da approvare che ne altera profondamente la struttura interna, intervenendo contemporaneamente su più articoli, circostanza che sembra corrispondere a quella del caso sottoposto all'attenzione del

Collegio, per gli aspetti già evidenziati al paragrafo che precede (quantità delle modifiche: sostituzioni, integrazioni e cancellazioni che interessano oltre la metà del testo originario proposto all'approvazione del Consiglio regionale oltre due anni or sono).

La dottrina costituzionalistica (fra i molti, cfr. G.U. Rescigno, A. Pisaneschi, E. Griglio, S. Labriola ed altri) è pressochè unanime nell'esprimere una valutazione di illegittimità costituzionale del fenomeno dei maxi-emendamenti, alla luce della conseguente alterazione della quasi totalità delle regole che informano il processo legislativo: la trasparenza, il rispetto del principio istruttorio e la partecipazione delle minoranze, dettando una disciplina completamente nuova rispetto al testo originariamente licenziato.

La giurisprudenza della Suprema Corte, pur non essendosi pronunciata direttamente sulla legittimità dello strumento c.d. del maxiemendamento, dopo avere inizialmente negato questo aspetto ha, da ultimo, (cfr. per tutte, Corte Cost. n. 22/2012 e 34/2014) espresso, in tema di conversione in legge di un decreto legge, un orientamento circa la "necessaria omogeneità" del contenuto dei due provvedimenti legislativi emanati dall'esecutivo e, poi, dalle Camere, sancendo l'incostituzionalità della legge di conversione sia in ordine al rispetto del principio generale di buona tecnica legislativa sia in ordine agli stessi precetti costituzionali.

In conclusione, da quanto precede si ricava che la tecnica del maxi-emendamento rischia di essere contraria alla buona tecnica legislativa ed impedisce una utile ed equilibrata discussione delle proposte nell'ambito dell'iter legislativo. Bisogna, tuttavia, considerare che le critiche della dottrina soprarichiamate si riferiscono esclusivamente ai casi di dibattiti parlamentari avvenuti, però, tutti in sede di discussione in aula e spesso sotto la pressione dovuta alla posizione da parte del governo della questione della fiducia.

Nel caso di specie, invece, gli emendamenti, al Piano sanitario sono stati presentati in sede di commissione cosicchè gli stessi, pur nel loro consistente numero e contenuto, non sono tali da impedire l'esercizio di un serio ed utile confronto in quella sede.

L'assegnazione da parte del Presidente del Consiglio alla competente Commissione seppur conferma le caratteristiche sopra descritte dei provvedimenti dell'esecutivo, tuttavia, conferma, parimenti, l'avvenuto giudizio di ammissibilità della presentazione degli emendamenti.

Devesi, altresì, rilevare che, per quanto deprecabile e censurabile, per le ragioni sopraesposte, tale uso del potere emendativo da parte dell'esecutivo non integra un'ipotesi di illegittimità *strictu sensu* degli atti adottati.

2.2.II. III.

Per quanto riguarda il secondo e il terzo profilo del quesito posto al Collegio di garanzia statutaria dal Presidente del consiglio e che riguarda l' eventuale illegittimità del contenuto della delibera della Giunta regionale toscana n. 74/2014 possono essere svolte le seguenti considerazioni.

Attesa la accertata natura di emendamento degli interventi modificativi della PdD 191 proposta all'attenzione del Consiglio regionale nell'anno 2011, di cui alla ridetta delibera 74/2014, occorre analizzare il contenuto degli artt. 46 e 48 dello Statuto della Regione Toscana e dell'art. 155 del Regolamento interno dell'Assemblea regionale, disciplinanti, rispettivamente:

la programmazione quale metodo dell'attività regionale per la determinazione degli obiettivi annuali o pluriennali, come nel caso dell'adozione del Piano sanitario e sociale integrato per gli anni 2012-2015; la concertazione o confronto per ricercare preventive linee di intesa nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale, previa, in ogni caso, doverosa preventiva informazione del Consiglio; ed, infine, il confronto della Giunta su atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio, prevedendo, la norma richiamata, la facoltà del Presidente della Giunta di attivare, ai sensi dell'art. 48 dello Statuto, fasi formali di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali per verificare i rispettivi orientamenti. In questa ipotesi, il Presidente della Giunta regionale deve inviare al Presidente del Consiglio *un documento preliminare idoneo* a fornire un adeguato quadro conoscitivo, di fatto e di diritto, inerente agli atti che il Consiglio dovrà approvare rappresentando le motivazioni, le finalità e gli strumenti degli interventi da essi previsti.

Nel caso in esame, ritenuta opportunamente avviata la fase di confronto tra gli organi regionali nel mese di luglio dell'anno 2011 e ritenuto, altresì, assolto l'onere informativo di cui al documento preliminare approvato dalla Giunta il 4.7.2011, si deve, tuttavia, rilevare che nessuna rinnovata informativa è stata trasmessa al Presidente dell'Assemblea legislativa circa il contenuto della PdD 191, emendato con la delibera di Giunta dello scorso febbraio, quale atto sottoposto alla disciplina statutaria e regolamentare soprarichiamata per l'approvazione da parte del Consiglio.

Le sostituzioni, modificazioni ed integrazioni contenute nella nuova PdD 191 operate dalla Giunta determinano, di fatto, anche alla luce dei tempi della legislatura, volgente al termine (il Piano sanitario si riferisce al periodo 2012-2015, ormai quasi concluso), l'assorbimento e l'esclusione della possibilità di proposte alternative e, sul piano, sostanziale un'alterazione profonda degli ordinari equilibri del procedimento "... ponendo di fatto l'organo decisionale di fronte ad un'opzione radicale tra l'accoglimento di una determinata regolazione e il non-intervento".

Del resto è opportuno rilevare che la Giunta ha atteso ben oltre due anni nell'assoluta mancanza di iniziativa anche ai sensi dell' art. 39, comma 2 del Regolamento interno, che avrebbe consentito, nel silenzio della Commissione competente ad esprimere il parere in sede referente, di iscrivere la PdD all'OdG del Consiglio, procedendo poi, nel febbraio scorso, ad adottare la delibera n. 74 contenente la portata emendativa già illustrata.

Seppur è vero che la promozione della fase di concertazione è, ai sensi della richiamata disciplina statutaria e regolamentare, una facoltà della Giunta regionale, è, altresì, vero che operata la scelta in senso positivo, è obbligatorio rispettare ogni adempimento anche, anzi, soprattutto, di informativa preliminare a favore del Consiglio e di tutti i suoi componenti, in particolare delle minoranze. Nel caso di specie, invece, la Giunta ha omesso di trasmettere al Presidente del Consiglio regionale “un documento preliminare” idoneo a fornire al Consiglio un esauriente quadro conoscitivo” ai sensi dell’art. 155 comma 1 del Regolamento interno dell’assemblea legislativa regionale cosicché non è stato possibile approvare o, comunque, mettere in votazione eventuali atti di indirizzo consiliare presentati sia da parte della maggioranza che da parte della minoranza; minoranza alla quale spetta il diritto di vedere presentati a conoscenza delle parti sociali in sede di confronto anche gli indirizzi “votati e non approvati.” (cfr. art. 155 Reg. Int. nn. 4 e 5).

Tutto quanto sopra considerato porta a concludere per l’illegittimità degli atti della Giunta e per la violazione delle prerogative del Consiglio e dei suoi singoli componenti, in particolare delle minoranze, con riferimento alle norme richiamate.