



Prot. 2652/1.14.6

Firenze 5 febbraio 2015

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 26 gennaio 2015, prot. n. 1848/2.12, in merito alla proposta di legge n. 399 del 14 gennaio 2015, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia statutaria, approvato a maggioranza nella seduta del 4 febbraio 2015 e redatto dal dott. Giuseppe Adduci.

Distinti saluti

Il Presidente
Prof. Stefano Merlini

All. n. 1

Seduta del 4 febbraio 2015

Parere ex articolo 14 bis, legge regionale 14 giugno 2008, n.34

Relatore: il Vicepresidente Dott. Giuseppe Adduci

Con lettera del 26 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio regionale chiede al Collegio di Garanzia, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 "Istituzione e funzionamento del Collegio di Garanzia", di pronunciarsi su un quesito così formulato:

“se sia da ritenere legittima la previsione dell'art. 1 della pdl 399, che rinvia al 30 settembre 2015 il termine, già scaduto al 31 dicembre 2014, per la stipula delle convenzioni tra l'ASL e tutti i Comuni ovvero le unioni dei Comuni della zona distretto, per l'esercizio dell'integrazione socio-sanitaria negli ambiti territoriali in cui non sono costituite le Società della salute.”

1

Quello che il Collegio è chiamato a pronunciare non è specificamente un giudizio di conformità statutaria, bensì un parere. Si ricorda, infatti che l'articolo 14 bis della LR 34/2008 attribuisce al Presidente del Consiglio Regionale la facoltà di chiedere pareri “su quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale di particolare rilievo, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari”.

A differenza dei giudizi veri e propri del Collegio sulla legittimità statutaria di leggi regionali già approvate, il parere richiesto verte sulla legittimità di una proposta di legge regionale. E, dato che il quesito non è su aspetti procedurali della proposta stessa, ma sul suo contenuto, deve intendersi riferito alla legge che verrebbe posta ove la pdl venisse approvata. Legittimità che, non trattandosi –come si è ora detto- di un giudizio formale bensì dell'espressione di un parere, dovrà essere esaminata non limitatamente alla conformità statutaria, ma anche sotto il profilo costituzionale.

Va rilevato, incidentalmente, che la valutazione di legittimità si presenta, nel caso in specie, come un giudizio *ex ante* su una legge ancora da approvare. Né, va detto, esiste una norma ostativa all'espressione del parere richiesto, poiché il citato articolo 14 bis della LR 34/2008, fa divieto di chiedere al Collegio pareri “su atti o comportamenti oggetto di giudizio di conformità allo Statuto, di conflitti di attribuzione, di ammissibilità e regolarità dei referendum.”. Un divieto quindi di richiedere pareri su oggetti coincidenti con giudizi espressi o, quantomeno, richiesti al Collegio (e quindi in corso di espressione). Certo lo spirito del precetto *ne bis in idem*, esplicito nella legge in una sola direzione, potrebbe creare un problema interpretativo ove, per esempio, una volta approvata la proposta di legge oggi in esame, si pensasse di chiedere al Collegio un formale giudizio sulla stessa norma su cui il Collegio, appunto, ha già espresso un parere.

2

Si riassumono quindi gli antefatti procedurali, cioè gli atti consiliari che hanno costituito la premessa di fatto alla presentazione della pdl 399.

Il termine del 31 dicembre 2014, di cui al quesito in esame, è previsto dall'articolo 70 bis della legge regionale 40/2005, come termine per trasmettere alla Giunta regionale le convenzioni in materia sociosanitaria, disciplinate dal medesimo articolo 70 bis, -articolo che verrà esaminato nel prosieguo della presente trattazione-.

Nel mese di dicembre 2014 era stata presentata, in Prima Commissione consiliare, una bozza di emendamento alla proposta di legge finanziaria regionale per il 2015, mirante a prorogare il termine in esame. L'emendamento non fu formalizzato, in quanto ritenuto estraneo al contenuto normativamente prestabilito per la legge finanziaria.

Successivamente venne presentata, nella seduta del Consiglio Regionale del 23 dicembre, la proposta di legge 393, di iniziativa consiliare, che prevedeva la proroga del termine in questione al 30 giugno 2015, chiedendone, a termini di Regolamento, l'iscrizione diretta all'ordine del giorno consiliare, saltando quindi la fase del preliminare esame in Commissione. L'Aula votò a favore dell'iscrizione diretta della pdl 393, che fu discussa, ma poi non fu approvata per mancanza del numero legale di Consiglieri presenti al momento del voto.

Infine la pdl 399, anch'essa di iniziativa consiliare, oggetto della presente disamina, che, come si è visto riportando il quesito, propone il rinvio del termine in questione al 30 settembre 2015.

3

Poiché lo spostamento del termine di cui alla pdl in esame è volto a posticipare la data entro cui presentare la convenzione di cui all'articolo 70 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 "Disciplina del servizio sanitario regionale" (articolo introdotto con LR 29 luglio 2014, n. 44), si ritiene necessario preliminarmente focalizzare il contenuto di tale articolo.

Appare chiaro come obiettivo della norma sia di disporre l'integrazione nell'esercizio, da parte degli enti competenti, delle funzioni amministrative rientranti nei due ambiti: sanitario e sociale, funzioni da gestire in forma associata tra i vari soggetti.

Il mezzo per conseguire tale fine, nei territori in cui non sono presenti le Società della salute, è la convenzione di cui, appunto, all'articolo 70 bis. Convenzione che, sia dalla lettera (vedasi l'utilizzo del modo indicativo), sia dallo spirito deducibile dal contenuto, appare non facoltizzata, ma piuttosto necessaria e quindi obbligatoria. Dispone infatti l'articolo 70 bis:

"Negli ambiti territoriali in cui non sono costituite le società della salute l'esercizio dell'integrazione sociosanitaria è attuata attraverso apposita convenzione." (comma 1).

La Regione attribuisce importanza strategica all'esercizio integrato e associato delle funzioni sociosanitarie e la norma prosegue individuando puntualmente i soggetti autori della convenzione, le responsabilità della gestione e anche la facoltà di comprendervi ulteriori funzioni (commi: 2, 3, 4, 5).

L'articolo detta inoltre una serie di disposizioni dettagliate circa gli aspetti procedurali dell'approvazione della convenzione (comma 7), gli organi e i riferimenti organizzativi (commi 8, 10, 13). Indica come contenuti necessari della convenzione: la definizione delle

modalità organizzative relative alla programmazione e alla realizzazione di servizi sociosanitari e sociali integrati (comma 9). Stabilisce che l'esercizio associato delle funzioni in parola venga effettuato con personale proveniente dall'Azienda unità sanitaria locale e dagli enti locali (comma 11). Prevede inoltre che le funzioni e i servizi in materia sociosanitaria siano finanziati dagli enti associati secondo i criteri stabiliti dalla convenzione (comma 12).

Infine, dispone che la Giunta Regionale elabori uno schema-tipo per la predisposizione della convenzione di cui trattasi, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale 29 luglio 2014, n. 44 (comma 14). Il comma 6 incarica le conferenze zonali dei Sindaci di trasmettere alla Giunta Regionale, entro il 31 dicembre 2014, le convenzioni; che quindi, ovviamente, dovrebbero essere state discusse e sottoscritte in precedenza, secondo lo schema-tipo, elaborato dalla Giunta Regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della LR. 44/2014.

Come si vede, quindi, considerando anche i tempi di attesa dello schema-tipo regionale, poco meno di tre mesi a disposizione dei Comuni e degli altri soggetti istituzionali, per trovare i necessari accordi, elaborare il contenuto della convenzione, approvarla nelle rispettive sedi, sottoscriverla e poi trasmetterla alla Regione.

4

Non suscita quindi meraviglia se gli enti locali, a fronte della complessità degli aspetti da definire in convenzione e delle procedure per addivenire alla stipula (ecc.), abbiano accumulato comprensibili ritardi. Ancor più comprensibili ove si tenga presente che la Giunta Regionale non ha ancora elaborato, a quanto risulta a tutt'oggi, lo schema-tipo di convenzione, (quindi ben oltre il termine dei sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge citata).

Ma, a fronte dei richiamati –diciamo così- incidenti temporali di percorso, la norma è rimasta immutata nel suo contenuto, nel senso che la Regione evidentemente mantiene fermo il suo interesse a realizzare il disegno politico-istituzionale descritto dal citato articolo 70 bis. Ecco pertanto che il legislatore regionale si è posto l'esigenza di superare l'eccessiva ristrettezza di un termine, da considerarsi peraltro non perentorio, non essendo collegato allo spirare infruttuoso di esso alcun effetto ostativo (come sarà chiarito *infra* nel corso della presente disamina). Del resto, per gli stessi motivi non può considerarsi perentorio il citato termine di sessanta giorni assegnato alla Giunta Regionale per la predisposizione dello schema-tipo di convenzione.

Si spiegano così i tentativi fatti per spostare in avanti un termine rivelatosi eccessivamente ristretto; tentativi descritti al precedente punto 2: l'emendamento alla proposta di legge finanziaria, poi la pdl 393, infine la pdl 399, oggetto del presente parere.

5

Sono state fin qui richiamate le vicende che hanno preceduto la presentazione della pdl 399, poiché tali vicende rappresentano un necessario apporto alla comprensione della *ratio* della norma proposta e quindi alla valutazione di eventuali profili di illegittimità.

Il Collegio ritiene, a ciò sollecitato anche dalla formulazione del quesito ad esso sottoposto, che la verifica della legittimità costituzionale della legge regionale che si avrebbe in caso di approvazione della pdl 399, vada effettuata sotto il profilo del principio di divieto di retroattività della legge. La norma in esame, infatti si limita esclusivamente a

dilazionare un preesistente termine di legge, intervenendo successivamente all'avvenuta scadenza del termine stesso.

Il principio della irretroattività della legge è posto dall'articolo 11 delle "preleggi" a base della garanzia della certezza del diritto: la legge non si applica a fatti avvenuti prima della sua entrata in vigore. La Costituzione però pone espressamente un divieto assoluto di retroattività per la legge penale (articolo 25). Il principio, quindi, come ha chiarito la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, per le leggi non penali vale come divieto relativo, dovendosi escludere l'illegittimità costituzionale per le leggi retroattive che non violino altri principi costituzionali o il principio generale di ragionevolezza (v. C. Cost. 6/1994).

Secondo la dottrina, peraltro, la norma in esame non sarebbe neanche da considerarsi tecnicamente retroattiva, infatti il differimento del termine da essa disposto è finalizzato unicamente a confermare la competenza all'emanazione di un atto per il quale il termine è stabilito (v. G. Tarli Barbieri, "Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge mille proroghe", in: "Osservatorio sulle fonti" fasc. 2/2008).

D'altra parte, nell'ipotesi dell'approvazione della pdl 399 e dell'entrata in vigore della relativa legge, per esempio, nel febbraio 2015, la presunta retroattività verrebbe a riguardare le convenzioni eventualmente presentate dal 1° gennaio 2015 fino a tale data.

A questo proposito s'impone una riflessione: se la pdl 399 non fosse approvata, una convenzione ex articolo 70 bis trasmessa alla Regione dopo il 31 dicembre 2014, sarebbe da ritenersi validamente stipulata? La risposta corretta sembra essere quella positiva: infatti la convenzione realizzerebbe comunque gli obiettivi posti dalla Regione con l'articolo 70 bis, il quale non attribuisce alcuna conseguenza al mancato rispetto del termine tale da inficiare un eventuale tardivo adempimento; tale termine è da considerarsi pertanto come meramente ordinatorio: in altre parole, il legislatore regionale ha posto il termine come stimolo ad agire sollecitamente, non ha invece stabilito che, non rispettandolo puntualmente, mutino gli obiettivi strategici regionali in tema di funzioni sociosanitarie nei territori interessati.

6

Il Collegio ritiene pertanto che, da un punto di vista costituzionale la pdl 399 (o, per meglio dire, la legge regionale che ne scaturirebbe) non presenti profili di illegittimità.

7

Il Collegio passa poi ad esaminare la pdl 399 sotto il profilo di eventuali censure di illegittimità statutaria.

Trattandosi, come già ricordato, di una disposizione volta unicamente al differimento di un termine, non vi si ravvisa alcun contrasto con i principi generali (art. 3, St.), né con altri principi enunciati dallo Statuto.

Considerando la norma dal punto di vista delle prescrizioni formali, si rileva che la pdl 399 è adeguatamente motivata (art. 39, St.) e non contraddice il principio della certezza del diritto, essendo formulata in modo sufficientemente chiaro (art. 44, St.).

* * * * *

A queste conclusioni perviene, a maggioranza, il Collegio di Garanzia Regionale.