

Consiglio Regionale

Commissione di garanzia

**Parere della Commissione di garanzia 14 ottobre 2011, n. 2.**

Presidente      Claudio Simonelli  
Componenti    Corrado Canfora  
                    Renzo Capelletto  
                    Francesco Dassano  
                    Gian Mario Giolito  
                    Jörg Luther

La Commissione di garanzia, nella seduta del 14 ottobre 2011, presenti i componenti Claudio Simonelli, Corrado Canfora, Renzo Capelletto, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, sentito il relatore Corrado Canfora, ha espresso il seguente parere.

1. Con richiesta datata 19.07.2011 (prot. CdG n. 29419 del 20.07.2011), la Consigliera regionale Eleonora Artesio e altri diciannove Consiglieri firmatari hanno richiesto alla Commissione di garanzia, ai sensi dell'articolo 92, comma 1, lett. a) dello Statuto della Regione Piemonte ed ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. a) della legge regionale n. 25/2006, "*di esprimere parere se vi sia stata, da parte della Giunta Regionale, una violazione dell'articolo 26, comma 3, (rectius "comma 2") dello Statuto della Regione Piemonte, per mancato rispetto degli articoli 11 e 12 della legge regionale 16.03.1998, n. 10*".

2. I Consiglieri richiedenti, oltre ad evidenziare la mancata nomina da parte della Giunta regionale del nuovo Direttore generale dell' A.Re.S.S., pur essendo scaduto da circa 10 mesi il termine di cui all'ultimo comma dell'art. 12 l.r. 10/1998, hanno segnalato alcune deliberazioni della Giunta regionale che, a loro parere, "*proseguono nell'omissione di atti dovuti e di ignoranza delle prerogative del Consiglio regionale*". In particolare, i Consiglieri firmatari della richiesta hanno lamentato:

- a) la mancata approvazione formale da parte della Giunta del piano di attività e spesa (P.A.S.) dell' A.Re.S.S. per l'anno 2011 entro i 60 gg. successivi al 31.07.2010 (art. 11 l.r. 10/98);
- b) l'omessa informativa all' ufficio di Presidenza del CORESA in merito a tale Piano ed alla relazione annuale sull'attività dell' A.Re.S.S. nell'anno 2010 (art. 12 cit. l.r.);
- c) il mancato ricevimento, da parte della competente commissione consiliare, delle relazioni semestrali sull'attività svolta dall' A.Re.S.S. nell'anno 2010 e nel 1° semestre del 2011 (art. 12, comma 1, della l.r. 10/98);
- d) lo svolgimento di attività pubbliche dell' A.Re.S.S., "*si presume su mandato informale della Giunta*": in particolare, due convegni in data 17.06.2011 e 29.06.2011 dedicati alla valutazione dei servizi ospedalieri ed alla nuova *governance* sanitaria della Regione Piemonte;
- e) l'approvazione della DGR 7-2208 del 22.06.2011 "*Approvazione del nuovo sistema di governo regionale per la formazione continua in sanità e costituzione relativi organismi*" che incorpora un documento programmatico elaborato "*con la collaborazione operativa dell' A.Re.S.S.*" datato 02.03.2011;
- f) l'approvazione della DGR 20-2323 del 12.07.2011 "*Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011*" che dispone una "*erogazione all'agenzia regionale per i servizi sanitari della quota annuale di finanziamento (legge regionale 16 marzo 1998 n. 10)*" pari a 2.500.000 euro, mediante trasferimento di risorse da altri capitoli della Direzione regionale della Sanità.

I Consiglieri firmatari ritengono che “*gli atti adottati per avvalersi della collaborazione dell’A.Re.S.S. difettino della dovuta premessa*”.

3. La Commissione ha comunicato la richiesta di parere al Presidente della Giunta regionale ed ha proceduto all’acquisizione di copiosa documentazione e all’audizione della prima firmataria della richiesta Consigliera Eleonora Artesio (23.09.2011), del Commissario straordinario dell’A.Re.S.S. dott. Claudio Zanon (23 e 30.09.2011) e dell’attuale Assessore alla Sanità, ing. Paolo Monferino (30.09.2011).

4. Dall’espletata attività istruttoria la Commissione ha accertato:

a) che in esecuzione della DGR n. 14-2556 del 05.09.2011 è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 36 dell’08.09.2011 l’avviso pubblico per l’acquisizione di candidature alla nomina a direttore generale dell’A.Re.S.S. da presentarsi all’Assessorato alla Sanità entro il termine perentorio di 30 gg. dalla pubblicazione del bando.

b) che il P.A.S. per l’anno 2009 era stato approvato dalla Giunta il 10.11.2008, per l’anno 2010 il 30.12.2009, mentre per l’anno 2011 alla data del 30.09.2011 (audizione dell’Assessore Monferino) non era stato ancora approvato, nonostante che una prima bozza di proposta di P.A.S. fosse stata trasmessa in data 14.12.2010 dal Commissario straordinario dell’Agenzia “*per l’iter di approvazione da parte del CORESA e della Giunta Regionale*” con riferimento ad alcune note del Presidente della Giunta (11.10.2010), e degli Assessori allo sviluppo economico (23.11.2010) e all’ambiente (6.12.2010);

c) che dal 14.12.2010 e fino al 21.09.2011 (data in cui – secondo quanto riferito in audizione dal dr. Zanon – sarebbe stata inviata alla Giunta la proposta di delibera di approvazione del P.A.S.) vi è stata una copiosa corrispondenza tra Commissario straordinario, ex-Assessore alla Sanità, presidenza CORESA ed altri organi, dalla quale è emersa una forte (e definita a volte “pretestuosa”) contrapposizione istituzionale che non ha giovato ad una sollecita approvazione, anche se ritardata, del P.A.S.;

d) che con delibera n. 38 del 04.04.2011 il Commissario straordinario, pur nella sopra sintetizzata situazione di contrapposizione istituzionale, ha approvato il bilancio dell’Agenzia con riferimento alle disposizioni della proposta di P.A.S. non ancora approvata, per assicurare la continuità dell’azione amministrativa, dandosi atto nella delibera che il bilancio “*sarà successivamente integrato con apposita variazione alle risultanze del P.A.S.*”;

e) che l’integrazione di cui sopra è intervenuta con l’approvazione della DGR 20-2323 del 12.07.2011 “*Variazione al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2011*” che ha disposto una variazione compensativa al bilancio per far fronte alle spese necessarie per garantire il funzionamento dell’A.Re.S.S., assegnando a questa la somma di 2.500.000 euro mediante trasferimento di risorse da altro capitolo della Direzione regionale della Sanità;

f) che la relazione del 1° semestre 2010 sull’attività dell’A.Re.S.S. era stata trasmessa dall’ex Direttore generale dott. Bertetto con nota del 27.08.2010 “*Al Responsabile del Settore Assetto Istituzionale e Organi Collegiali Regione Piemonte – Dott. Giorgio LUCCO*” e alla Commissione consiliare competente (prot. n. 0002795/2010);

g) che la relazione del 2° semestre 2010 sull’attività dell’A.Re.S.S. era stata trasmessa dal Commissario straordinario dott. Zanon con nota del 04/02/2011 all’Assessore alla Sanità ed allegata, insieme alla precedente, alla relazione annuale 2010 inviata dal Presidente della Giunta, con nota del 15.04.2011, al Presidente del Consiglio regionale e da questi, il 27.04.2011, alla IV Commissione consiliare (v. nota prot. CR n. 33814 del 06.09.2011 della Direzione Processo Legislativo a questa Commissione; nota prot. n.7326/SB0100 del 15.04.2011 del Presidente della Giunta regionale al Presidente del Consiglio regionale);

h) che anche per l’anno 2009 le due relazioni semestrali erano state allegate a quella annuale della Giunta regionale trasmessa il 29.03.2010 dall’Assessore alla Sanità al Presidente del Consiglio

regionale e da questi alla IV Commissione il 13.04.2010 (v. nota sub g) della Direzione Processo Legislativo);

i) che la relazione del 1° semestre 2011 era stata trasmessa il 29.07.2011 (prot. n. 0002470) dal Commissario straordinario dell'A.Re.S.S. al Presidente della Giunta regionale, all'Assessore Maccanti con delega al l'A.Re.S.S., al Direttore regionale della Sanità e alla Presidenza CORESA (v. nota del Commissario straordinario a questa Commissione, prot. CdG n. 36417 del 26.09.2011);

j) che nella IV Commissione consiliare, pur essendo pervenute le relazioni semestrali degli anni 2009 e 2010, non si sono svolte sedute dedicate all'approfondimento delle stesse (v. nota sub g) della Direzione Processo Legislativo);

k) che in data 24.02.2011 è stato pubblicato sul B.U.R. un bando per l'assegnazione di n. 1 borsa di studio *“finalizzata allo sviluppo dei progetti inerenti la Logistica integrata nel S.S.R., previsti nella proposta di P.A.S. dell'A.Re.S.S. per l'anno 2011”*;

l) che la prevalente attività dell'Agenzia, almeno fino al 30.09.2011, secondo quanto riferito in audizione dall'Assessore Monferino e dal dr. Zanon, è stata di collaborazione nelle procedure di attuazione del Piano di rientro regionale, sia in fase di attivazione che di monitoraggio degli effetti, nonché di individuazione delle interrelazioni con la proposta del Piano Socio-sanitario regionale (P.S.S.R.) per il periodo 2011-2015, oltre all'elaborazione del Masterplan *“Città della Salute e della Scienza di Torino”*.

5. La richiesta di parere risulta ammissibile perché verte sull'interpretazione dello Statuto in un conflitto attuale di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali ai sensi dell'art. 92 comma 1 lett. a ) dello Statuto della Regione Piemonte. Non compete alla Commissione di garanzia la valutazione successiva della legittimità o di eventuali responsabilità giuridiche o politiche connesse agli atti e alle omissioni che hanno dato luogo al conflitto (cfr. parere n. 1/2009).

6. Nel caso di specie, il conflitto verte tra il Consiglio, rappresentato dai richiedenti, e la Giunta, e riguarda attribuzioni statutarie, traendo origine da atti in parte compiuti, in parte omessi. Non spetta alla Commissione esprimere un parere su controversie tra organi interni della Giunta in merito alle competenze dei suoi componenti, né su controversie tra la Giunta e un ente strumentale privo di attribuzioni statutarie o su controversie tra enti o organi meramente amministrativi, come, nel caso di specie, tra A.Re.S.S. e CORESA. Non sono in questione le attribuzioni dell'Agenzia, ma i poteri degli organi della Regione nei suoi confronti (art. 4 l.r. 10/98 ).

La legge istitutiva dell'A.Re.S.S. (l.r.10/98), ente strumentale della Regione Piemonte dotato di autonomia amministrativa e contabile (art. 2, comma 1), stabilisce una serie di attribuzioni della Giunta regionale e del Consiglio regionale che disciplinano i poteri di indirizzo e di controllo di tali organi di Governo regionale (art. 26, comma 2, secondo periodo, dello Statuto) sulle *“funzioni di supporto tecnico-scientifico all'Assessorato regionale alla sanità”* (art. 4, comma 2) e sugli *“ulteriori specifici incarichi nell'ambito delle competenze ad essa attribuite”* con atto della Giunta regionale (art. 4, comma 3). In particolare, le disposizioni sul P.A.S. (art. 11) e sulle funzioni di *“controllo e vigilanza”* (art. 12) definiscono i presupposti affinché il Consiglio regionale possa adempiere il compito di esercitare *“il controllo sulle attuazioni delle leggi”* e predispongono, nell'ambito dei servizi sanitari, *“strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”* (art. 71, comma 1, dello Statuto). Infatti, tali disposizioni individuano anche *“gli strumenti e le misure idonee a consentire l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative”* (art. 71, comma 2, dello Statuto).

Il P.A.S. e le relazioni semestrali rappresentano strumenti di controllo ulteriori rispetto all'obbligo dell'ente di trasmettere *“ogni anno al Consiglio e alla Giunta regionale il proprio bilancio e una relazione sull'attività svolta”* (art. 60, comma 5, dello Statuto). Garantendo la subordinazione del potere tecnico e scientifico degli esperti a quello politico degli organi di governo, la legge regionale n.10/98 serve anche ad assicurare l'esercizio effettivo dei poteri di programmazione del Consiglio,

incluse quelle particolari in materia sanitaria (art. 28, comma 1, lett. a) dello Statuto), ed il potere di programmazione economico-finanziaria della Giunta e del Consiglio (art. 65, commi 2 e 3, dello Statuto). Il conflitto di attribuzione ha, pertanto, un tono statutario perché investe anche le attribuzioni statutarie di Consiglio e Giunta e la forma di governo della Regione.

7. Non spetta alla Commissione di garanzia esprimere pareri su conflitti meramente ipotetici o virtuali, ma solo su questioni relative alle attribuzioni che sorgono in relazione a determinati atti compiuti o da compiere. Il conflitto è ammissibile e il parere è legittimo anche con riguardo a omissioni di atti obbligatori, a prescindere da ogni eventuale giudizio da parte degli organi giudiziari e degli organi politici che non risultano vincolati dal parere della Commissione.

Sono essenzialmente tre gli atti oggetto della richiesta di parere:

a) l'approvazione del Piano di attività e di spesa per il 2011 (art. 11 l.r. 10/98) ;

b) la trasmissione alla competente Commissione consiliare delle relazioni per il secondo semestre 2010 e per il primo semestre 2011 (art. 12 l.r. 10/98) ;

c) la nomina del nuovo Direttore generale dell'A.Re.S.S. (art. 12, comma 5, citata legge).

Non è richiesto alla Commissione di garanzia valutare la legittimità dell'accettazione delle dimissioni dell'ultimo Direttore generale dell'A.Re.S.S., né la questione se la nomina del Commissario straordinario esula dai poteri di nomina assegnati dalla legge alla Giunta regionale. Non è sufficientemente circostanziata, ed è pertanto inammissibile, la censura riguardante l'informativa al CORESA, atto meramente interno al procedimento di approvazione del P.A.S. e come tale non idoneo ad incidere sulle attribuzioni del Consiglio. Né può la Commissione esaminare gli atti adottati dalla Giunta o dai suoi membri per avvalersi della collaborazione dell'A.Re.S.S., censurati solo in quanto difettino "*della dovuta premessa*" in relazione sia al P.A.S. sia al bilancio, ma dai ricorrenti ritenuti non in contrasto con l'art. 4 della l.r. 10/98.

8. Per quanto riguarda il P.A.S. come primo degli atti che hanno dato origine al conflitto di attribuzione e alla richiesta di parere, va considerato che lo stesso, ai sensi dell'art. 11 della citata legge regionale, deve essere predisposto "*sulla base delle indicazioni formulate dall'assessore alla sanità*".

Il P.A.S. attua il principio di programmazione dell'azione amministrativa della Regione (art. 4 Statuto) e deve accogliere pertanto le indicazioni non solo del Piano Socio-sanitario vigente, ma anche tener conto del documento di programmazione economico-finanziaria presentato al Consiglio regionale entro il 30 settembre di ogni anno (art.5 l.r.7/2001).

Il P.A.S. "*deve essere approvato dalla Giunta regionale, sentito l'Ufficio di presidenza del CORESA*" (art. 11 comma 1 l.r. 10/98) entro la fine del mese di settembre di ogni anno, scadenza entro la quale la Giunta regionale deve adempiere all'obbligo statutario di presentare il bilancio preventivo della Regione (art. 65, comma 2, Statuto), il quale "*in coerenza con il piano di attività e spesa di cui al citato art. 11*" fissa la quota annuale di finanziamento all'A.Re.S.S. a valere sull'accantonamento del fondo sanitario "*nel rispetto dei vincoli complessivi della spesa sanitaria disposti dalla normativa nazionale vigente*" (art.14, comma 2, l.r. 10/98).

Il P.A.S. svolge non solo una funzione di attuazione della programmazione sanitaria (art. 3, comma 4, legge regionale 6 agosto 2007 n. 18 "*Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale*"), ma anche una funzione di programmazione finanziaria ben evidenziata dallo scadenziario sopra indicato. Pertanto, nella relazione annuale sulla gestione dell'ente, devono essere evidenziate non solo le risorse, ma anche "*i costi sostenuti per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti*" (art. 49, comma 1 legge regionale 11 aprile 2001 n. 7 "*Ordinamento contabile della Regione Piemonte*").

A questo si aggiunge che le indicazioni di spesa del P.A.S. devono prevedere limiti per l'erogazione di borse e per le consulenze esterne (art. 10, comma 3, l.r. 10/98). Tali limiti sono vincolanti anche

per il bilancio preventivo dell'ente, garantendo alla Regione oltre al contenimento della spesa un controllo sull'*outsourcing* delle attività dell'A.Re.S.S.

In base all'art. 3 dello Statuto dell'A.Re.S.S., il P.A.S. serve infine anche alla definizione degli obiettivi del direttore generale in vista del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). In effetti, la *"responsabilità organizzativa e gestionale"* del direttore generale è concepita *"in relazione agli obiettivi fissati nel Piano di attività e di spesa"* (art 3, comma 1, Statuto A.Re.S.S.) e *"la procedura di verifica dei risultati della gestione, in relazione agli indirizzi ed agli obiettivi assegnati, viene effettuata su indicatori predefiniti e contenuti nel Piano di attività e di spesa"*(art. 3, comma 5, Statuto A.Re.S.S.).

9. L'autonomia amministrativa e contabile dell'A.Re.S.S. è quindi concessa solo nei limiti stabiliti dalla delibera della Giunta regionale di approvazione del P.A.S., delibera per la quale la Giunta si assume la responsabilità democratica e senza la quale l'Agenzia è priva di un mandato e di una legittimazione funzionale.

Il termine di cui all'art. 11 della l.r. 10/98 è ordinatorio, in quanto la norma che lo ha fissato non vieta di approvare il P.A.S. anche decorso il termine del 29 settembre o decorso il termine del 31 dicembre per l'approvazione del bilancio dell'ente. La legislazione regionale consente di deliberare, anche nelle more dell'approvazione del P.A.S., *"l'esercizio provvisorio del bilancio con riferimento all'ultimo bilancio approvato, nel rispetto dei principi stabiliti al riguardo nella presente legge"* (art. 45, comma 4, e allegato B della l.r. 7/2001).

Il termine per l'approvazione del P.A.S. 2011 risulta superato ormai da più di 12 mesi e risulta già violato anche il termine per l'approvazione del P.A.S. 2012. Non spetta alla Commissione di garanzia valutare la legittimità di un "Piano" prospettivo che con il decorrere dei mesi si trasforma gradualmente in un "rendiconto" retrospettivo, cioè se un Piano annuale approvato dopo che siano decorsi tre quarti dell'anno può produrre ancora i suoi effetti o quanto meno effetti di sanatoria degli atti che ne hanno di fatto anticipato l'esecuzione. Anche la questione controversa, se in mancanza di P.A.S. sia consentita l'approvazione di un bilancio e quale forma debba avere, non rileva ai fini di questo parere se la mancata o tardiva approvazione del bilancio comporta una menomazione delle attribuzioni del Consiglio regionale. In ogni caso, l'A.Re.S.S. resta un ente "strumentale" della Regione e non può godere di un'autonomia illimitata di azione e di bilancio, né cominciare a dare attuazione a una proposta di P.A.S. non debitamente approvata.

10. La violazione del termine posto dal legislatore regionale per l'approvazione del P.A.S. si è risolta in una menomazione dei poteri di controllo ed indirizzo del Consiglio regionale.

La disposizione sul P.A.S. (art. 11) precede in effetti quella su "controllo e vigilanza" (art.12), indicando un parametro per la *"verifica dei risultati di gestione in relazione agli indirizzi e agli obiettivi assegnati"* (art. 12, comma 2, l.r. 10/98 e art. 1 Statuto A.Re.S.S.). Tale controllo sui risultati di gestione, e la valutazione dell'operato dello stesso direttore generale che ne consegue, spetta in primo luogo alla Giunta regionale che deve, sentito il CORESA, presentare una relazione sugli esiti del suo controllo allo stesso Consiglio regionale (art. 12, comma 2, l.r. 10/98).

L'obbligo di relazione annuale - cui si aggiunge quello della relazione semestrale alla Commissione consiliare competente e l'obbligo del Collegio dei Revisori di trasmettere *"almeno semestralmente una relazione sull'andamento dell'Agenzia"* alla sola Giunta, atti accessibili per i consiglieri-garantisce al Consiglio regionale un ruolo di supervisore delle attività di controllo da parte della Giunta e la facoltà di esigere eventualmente con semplici risoluzioni o atti di indirizzo una revisione degli indirizzi politici che sono alla base di quelli amministrativi e degli obiettivi assegnati all'A.Re.S.S.. Il Consiglio non solo può criticare la valutazione, ma può anche rilevare eventuali *"gravi violazioni di legge o rilevanti inadempienze contrattuali"* tali da necessitare una dichiarazione di decadenza del direttore generale (art. 12, comma 4, l.r. n. 10/98).

Attraverso il meccanismo di controllo previsto dalla legge, il legislatore non ha delegato ogni potere di controllo alla Giunta, ma ha riservato al Consiglio la possibilità di intervenire sulla valutazione dei risultati e di esercitare un proprio controllo strategico, cioè la valutazione dell’*“adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”* (art. 1, comma 1, lett. d) Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 286 *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59”*). Tale controllo strategico fa parte del controllo sull’attuazione delle leggi di cui all’art. 71, comma 1, dello Statuto regionale, compito peraltro né rinunciabile, né delegabile e caratterizzante la responsabilità democratica dell’organo.

11. Nella misura in cui il P.A.S. definisce gli indirizzi e assegna gli obiettivi dell’Agenzia, la sua mancata approvazione rende non solo difficile il controllo da parte della Giunta regionale, ma anche irragionevolmente difficile o addirittura impossibile il controllo strategico e l’esercizio del potere di indirizzo da parte del Consiglio. Una relazione e valutazione senza parametro non consente un controllo equivalente a quello parametrato sulle indicazioni del P.A.S., atto amministrativo avente rilevanza esterna e che, dopo la sua approvazione, è portato a conoscenza del Consiglio perché deve essere pubblicato nel rispetto dell’art. 61, commi 1 e 2, dello Statuto.

Più ritardo si accumula nell’approvazione, più viene resa intempestiva la supervisione e menomato il potere generale di indirizzo del Consiglio. E’ il caso di aggiungere che la menomazione del potere di indirizzo e controllo del Consiglio regionale non può essere venuta meno con l’approvazione di un apposito capitolo di spesa nel bilancio di previsione per il 2011 (l.r. 26/2010), non dovendo la coerenza della quota ivi fissata con il piano di attività e spesa necessariamente sussistere già nel momento dell’approvazione del bilancio della Regione. Un’approvazione tardiva può essere tollerata o anche solo censurata dal Consiglio, ma non può compensare l’avvenuta menomazione delle attribuzioni del Consiglio e incidere sul parere in merito al conflitto di attribuzione.

12. Non spetta alla Commissione di garanzia valutare se le motivazioni addotte (*“pretestuose”* contrapposizioni istituzionali riferibili all’ex-Assessore alla sanità e alla Presidenza del CORESA) per il notevole ritardo nella procedura di approvazione del P.A.S. siano più o meno fondate, né tanto meno esprimere giudizi sulle diatribe che pure sono emerse dalla documentazione acquisita. La Commissione di garanzia si limita a rilevare che la mancata approvazione del P.A.S., ad oltre un anno dalla scadenza del termine, costituisce palese violazione dell’art. 11 l.r.10/98 e, nei limiti di quanto in precedenza osservato, non ha consentito al Consiglio regionale di esercitare il potere di indirizzo e controllo. Non può, peraltro, la Commissione di garanzia esimersi dal far rilevare la problematicità dell’esercizio del suddetto potere in mancanza di un P.S.S.R. con validità per l’anno 2011; né può la Commissione non evidenziare che, come riferito dall’Assessore Monferino e dal Commissario straordinario Zanon, l’attività prevalente dell’A.Re.S.S. per l’anno 2011, almeno fino alla data dell’audizione (30.09.2011) è consistita nell’elaborazione del Masterplan *“Città della Salute e della Scienza di Torino”*, nella collaborazione alle procedure di attuazione del Piano di rientro regionale approvato dalla Giunta con delibera del 28.02.2011 (Adozione dell’Addendum al Piano di rientro e al Programma Attuativo), e nell’individuazione delle interrelazioni con la proposta del P.S.S.R. per il periodo 2011-2015, tuttora in corso di elaborazione. Attività di collaborazione che sono state richieste tutte successivamente alla scadenza (29.09.2010) dell’approvazione del P.A.S. 2011, e che avrebbero reso ancor più opportuna una puntuale e tempestiva comunicazione al Consiglio regionale.

13. L’art. 12 della l.r.10/98 statuisce l’obbligo del Direttore generale dell’A.Re.S.S. di inviare, sia alla Giunta sia alla Commissione consiliare competente, una relazione semestrale sull’attività

svolta. In caso di commissariamento, tale obbligo incombe al Commissario straordinario (cfr. DGR 5-706 del 29.09.2010: “*Al Commissario straordinario saranno attribuiti tutti i poteri del direttore generale previsti dallo Statuto e dalla legge regionale istitutiva dell’A.Re.S.S.*”). La ratio legis dell’obbligo della relazione semestrale è quella di consentire al Consiglio un controllo strategico più incisivo di quello previsto per gli altri enti regionali, per conoscere le linee di attività dell’A.Re.S.S. e per verificarne l’aderenza agli indirizzi definiti in sede di programmazione sanitaria e del bilancio. Anche per le relazioni semestrali la verifica spetta alla Giunta, ma nulla vieta al Consiglio regionale di invitare la Giunta a provvedere ad una dichiarazione di decadenza in un caso (ipotetico) di “*gravi violazioni di legge o rilevanti inadempienze contrattuali*” (art. 12, comma 3, l.r. 10/98). Inoltre, la relazione del primo semestre può consentire ai Consiglieri di interrogare l’Assessore alla Sanità sulle indicazioni formulate o da formularsi per il nuovo P.A.S. e influenzare le scelte in sede di approvazione del bilancio della Regione. A differenza della relazione annuale, quelle semestrali non hanno un termine fissato *per diem*. Tuttavia esse devono essere trasmesse non solo prima della relazione annuale, ma anche prima della fine del semestre successivo. Non sono solo “semestrali” perché coprono un semestre di attività, ma anche perché devono consentire un controllo periodico più frequente di quello garantito dalla relazione annuale, sincronizzata con la frequenza minima delle relazioni dei revisori. Per l’A.Re.S.S., come per gli altri enti del sistema sanitario, vale in effetti il principio della “*possibilità di costante controllo delle dinamiche di spesa comunque riconducibili al bilancio regionale*” (art. 46 l.r. 7/2001).

14. Anche il termine semestrale è quindi un termine ordinatorio, ma il ritardo non deve assumere proporzioni tali da rendere sostanzialmente inutile l’esercizio delle attribuzioni dei destinatari. Nel caso in esame, la Commissione di garanzia ha accertato che la relazione del 1° semestre 2010 è stata trasmessa dall’ex Direttore generale dr. Bertetto con nota del 27.8.2010 direttamente alla Giunta ed alla IV Commissione, mentre la relazione del 2° semestre 2010 è stata trasmessa dal Commissario straordinario con nota del 04.02.2011 all’Assessore alla Sanità e pervenuta alla IV Commissione consiliare il 27.04.2011 allegata alla relazione annuale. Una situazione analoga si era già verificata per le relazioni semestrali dell’anno 2009 pervenute alla IV Commissione il 13/04/2010 solo in allegato a quella annuale (v. nota del 06.09.2011 della Direzione Processo Legislativo). La relazione del 1° semestre 2011 risulta trasmessa il 29.07.2011 al Presidente della Giunta, all’Assessore Maccanti con delega all’A.Re.S.S., al Direttore regionale della Sanità, alla Presidenza CORESA, ma tra i vari destinatari non risulta la IV Commissione, come previsto da legge. Il ritardo con il quale la relazione del secondo semestre 2010 è pervenuta alla IV Commissione è dovuto anche alla scarsa collaborazione e diligenza degli organi istituzionali. La Commissione di Garanzia, tuttavia rileva che la competente commissione consiliare non ha, nel periodo preso in considerazione, tenuto sedute volte all’approfondimento delle relazioni pervenute. La Commissione rileva altresì che la prassi di allegare le relazioni semestrali a quella annuale della Giunta, ed il fatto di non trasmetterle direttamente alla IV Commissione consiliare, appaiono non conformi alle disposizioni dell’articolo 12 della legge regionale 10/98.

15. Ai sensi dell’art. 12, comma 5, della l.r. 10/98, nei casi di commissariamento dell’Agenzia, la Giunta regionale deve provvedere alla nomina di un nuovo direttore generale entro 90 gg. con decorrenza dalla data di nomina (29.9.2010) del Commissario.

L’art. 2, comma 2, della l.r. 10/98 stabilisce, inoltre, che il direttore generale “è nominato dalla Giunta regionale, su proposta dell’Assessore regionale alla sanità, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di nomine”. Tale normativa prevede che in caso di dimissioni della persona nominata, la Giunta “provvede immediatamente alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale dei dati previsti dall’ art. 8 comma 1” (elenco delle nomine, designazioni proposte e conferme da effettuarsi nel semestre successivo) ed il termine per la presentazione delle candidature

deve essere fissato in quindici giorni dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale (art. 10, commi 1, 2 e 3 della l.r. 39/95).

In seguito alla riforma apportata dall'art. 3 l.r. 42/97, non è più prescritto il parere della Commissione consultiva per le nomine; tale modifica ha reso meno pregnante il potere di controllo del Consiglio regionale sulle nomine effettuate dalla Giunta.

Infatti, è stato introdotto successivamente l'obbligo di comunicazione delle nomine al Consiglio regionale (v. art. 37, comma 2bis dello Statuto).

A parere della Commissione di garanzia la comunicazione al Consiglio regionale delle nomine effettuate dal Presidente della Giunta e dalla Giunta regionale ha la funzione di mettere in condizioni il Consiglio di esercitare le facoltà previste dall'art. 28 comma 1/bis dello Statuto (*"facoltà di audizione dei nominati e dei designati tramite le Commissioni permanenti e speciali"*). La Commissione di Garanzia ritiene, comunque, che il Consiglio possa esercitare la facoltà di cui sopra richiedendo l'audizione del Commissario straordinario dell'A.Re.S.S..

Il ritardato avvio del procedimento di nomina e la sua mancata conclusione nel tempo legislativamente previsto, in violazione delle precitate norme di cui all'art. 12, comma 5, l.r. 10/98 e 10, commi 1, 2 e 3 l.r. 39/95 non ha peraltro privato il Consiglio del potere di esercitare le facoltà attribuitegli dallo Statuto.

16. Per questi motivi, la Commissione di garanzia esprime il parere che, in considerazione delle attribuzioni in conflitto oggetto di esame:

1) la Giunta regionale, non avendo provveduto, ad oltre un anno dalla scadenza del termine, all'approvazione del P.A.S. per l'anno 2011, ha violato l'art. 11, comma 1, della l.r. 10/98 ed, in tal modo, non ha consentito al Consiglio regionale di esercitare il potere di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta (art. 26, comma 2, dello Statuto) con riferimento alle funzioni svolte nello stesso anno dall'A.Re.S.S.;

2) la trasmissione delle relazioni del 2° semestre 2010 e del 1° semestre 2011 non direttamente alla competente Commissione consiliare ha determinato una situazione di ritardo per l'esercizio del potere di controllo del Consiglio regionale; va peraltro rilevato che la IV Commissione non ha tenuto sedute sulle relazioni semestrali dell'anno 2010 pervenute il 27.08.2010 ed il 27.04.2011;

3) la Giunta regionale, avendo ritardato l'avvio e non avendo concluso, ad oltre un anno dalla nomina del Commissario straordinario, l'iter per la nomina del nuovo direttore generale dell'A.Re.S.S., ha violato le disposizioni di legge di cui sopra (par.15), ma non ha impedito al Consiglio regionale di esercitare le facoltà previste dall'art. 28 comma 1bis dello Statuto anche se il ritardo ha messo il Consiglio regionale in condizione di trovarsi di fronte ad un interlocutore diverso da quello al quale istituzionalmente è devoluta la funzione della programmazione sanitaria.

Il presente parere è trasmesso ai richiedenti, al Presidente della Giunta regionale e, ai sensi degli artt. 92, co. 3, dello Statuto e 7, co. 1, della l.r. n. 25/2006, al Consiglio regionale.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 14 ottobre 2011.

Il Presidente  
Claudio Simonelli