

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

REDATTORE: Cesare Belmonte

1. PREMESSA

Il nucleo centrale della produzione normativa socio-sanitaria del 2013 riguarda le politiche sanitarie, che sono caratterizzate da due leggi di iniziativa consiliare: la prima sull'uso in ambito sportivo di strumenti per la defibrillazione precoce; la seconda volta alla prevenzione e al contrasto della ludopatia, intesa quale patologia da gioco d'azzardo.

Altre leggi, come quella sulla cremazione e dispersione delle ceneri, rispondono all'esigenza di rimuovere lacune e incertezze interpretative affliggenti determinati settori.

Vi sono poi alcune leggi mediante le quali le politiche sanitarie si intrecciano con le politiche regionali in materia di ambiente e di sviluppo economico.

Quanto alle politiche sociali, si registrano sia leggi regolative di aspetti procedurali, sia leggi legate a fenomeni sociali in espansione, come la legge sui genitori separati versanti in stato di bisogno.

2. LE POLITICHE SANITARIE

E' di iniziativa consiliare la legge regionale 8 maggio 2013, n. 22 (Diffusione dei defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva).

Il testo normativo originario è stato ampiamente rielaborato da un gruppo tecnico misto Giunta-Consiglio, che ha operato sulla base degli indirizzi della Quarta Commissione.

Si tratta di una legge innovativa, la prima che a livello regionale provveda ad una disciplina organica della materia, sancendo il principio della obbligatoria dotazione dei defibrillatori da parte dei gestori di impianti destinati ad attività sportive e motorio-ricreative.

Fra gli elementi che connotano l'impianto normativo spiccano quelli concernenti la partecipazione gratuita degli operatori ai corsi di formazione organizzati dalle aziende sanitarie; l'attribuzione ai comuni, in raccordo con le aziende sanitarie, delle funzioni di vigilanza e controllo; la previsione di un regime sanzionatorio; il rinvio dei profili attuativi al regolamento di attuazione.

La legge contiene una norma di prima applicazione secondo cui gli obblighi a carico dei gestori decorrono dal 1° gennaio 2015; al contempo, per

permettere l'immediato avvio dei corsi di formazione da parte del sistema sanitario, è stato previsto il necessario aggiornamento, entro un termine di novanta giorni, del piano sanitario regionale vigente, ai fini della quantificazione degli oneri finanziari.

Infine, in via cautelativa si dispone l'adeguamento della legge alle linee guida ministeriali cui la normativa statale rinvia per la dotazione dei defibrillatori da parte delle società sportive.

In sede istruttoria, è stato attentamente valutato il rischio, insito nell'imposizione di specifiche obbligazioni anche a carattere patrimoniale in capo ai privati gestori, di interferire con la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

A fronte di ciò è stata tuttavia ritenuta dirimente la circostanza che le linee guida ministeriali applicative della legge quadro 3 aprile 2001, n. 120 (Utilizzo dei defibrillatori semiautomatici in ambiente extraospedaliero) non solo recano l'indirizzo per cui le Regioni, compatibilmente con le risorse disponibili, approvano piani che individuano specifiche priorità di allocazione dei dispositivi, ma contengono altresì la previsione secondo cui le stesse Regioni, per il tramite delle proprie organizzazioni dell'emergenza territoriale, valutano le attività per le quali il soggetto esercente è tenuto a dotarsi a proprie spese di defibrillatori semiautomatici esterni; accreditando in tal modo la potestà regionale a definire in via legislativa le fattispecie in presenza delle quali la dotazione dei defibrillatori possa essere imposta a carico dell'interessato, nell'ambito della cosiddetta "catena della sopravvivenza", a supporto del sistema dell'emergenza urgenza.

Simili conclusioni sono state sostanzialmente condivise a livello statale, tant'è che la legge in parola non è stata oggetto di impugnativa governativa.

Un'altra rilevante legge di iniziativa consiliare è la legge regionale 18 ottobre 2013, n. 57 (Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia).

Il testo è il frutto dell'unificazione e sintesi fra quattro proposte di legge presentate in Quarta Commissione, di cui una risalente al 2012, e le altre depositate fra il maggio e il giugno 2013. La rielaborazione dell'articolato è stata curata dall'ufficio legislativo su espressa richiesta della Commissione.

La legge assume come rilevante elemento di legittimazione la più recente giurisprudenza costituzionale, che ha enucleato alcuni principi fondamentali in tema di gioco e scommesse. In questo senso, se l'attività regolativa riguardante l'individuazione dei giochi leciti e le modalità di installazione degli stessi rientra nella potestà esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, non può sottacersi che la fattispecie del gioco, e soprattutto quella del gioco con vincite in danaro, presenta rilevanti ricadute sotto il profilo sanitario, socio-sanitario e urbanistico, investendo quindi anche materie ascrivibili a competenze regionali concorrenti. In quanto funzionali all'esercizio di simili competenze, sono dunque

ammissibili interventi normativi regionali in tema di gioco lecito, ad iniziare dalla predeterminazione di distanze minime fra le sale giochi e luoghi socialmente sensibili.

Questo intreccio di interessi e competenze statali e regionali è stato colto dallo stesso legislatore nazionale, che col decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) ha disposto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza in riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, dettando altresì in via immediata specifiche misure di prevenzione e contrasto di tale patologia.

Tornando alla fonte normativa regionale in questione, fra le maggiori peculiarità della stessa vi è la prescrizione che vieta l'apertura delle sale giochi in prossimità di determinati luoghi a forte valenza sociale e sanitaria, demandando al contempo ai comuni la possibilità di individuare altre tipologie di luoghi sensibili.

Come evidenziato nella scheda di legittimità, la previsione regionale è senz'altro in linea con quanto argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, ma per altro verso è autonoma e aggiuntiva rispetto al dettato statale, secondo cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli è tenuta a pianificare forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi per il gioco lecito (le cosiddette "slot") che risultano territorialmente prossimi ad istituti di istruzione primaria e secondaria, a strutture sanitarie e ospedaliere, a luoghi di culto, a centri socio-ricreativi e sportivi.

Sotto altro profilo, a seguito dei rilievi dell'ufficio legislativo le norme che sanciscono divieti di pubblicità dei giochi e obblighi informativi dei gestori sono state ampiamente rimaneggiate rispetto alle proposte originarie richiamando esplicitamente le norme statali che sanciscono tali divieti ed obblighi in uno col relativo regime sanzionatorio, al fine di evitare indebite sovrapposizioni fra la fonte statale e quella regionale.

Per il concreto conseguimento degli obiettivi prefissati sono inoltre previste misure di incentivazione economica a favore degli operatori che rimuovono gli apparecchi per il gioco lecito, e misure di disincentivazione, consistenti nella maggiorazione dell'IRAP nei confronti degli esercizi in cui vi sia offerta di gioco lecito.

Ulteriori strumenti funzionali alle politiche perseguite dalla legge sono quelli consistenti nella promozione delle campagne di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno della dipendenza da gioco, nel rilascio in uso di un logo regionale denominato "No Slot", identificativo degli esercizi sprovvisti di apparecchi per il gioco lecito, nonché nell'istituzione di un osservatorio

regionale sul fenomeno della dipendenza da gioco con compiti di monitoraggio, consulenza e proposta.

Pur muovendosi su territori di confine, al limite fra potestà statuali e regionali, può ritenersi che la legge in parola sia riuscita a mantenere una posizione di equilibrio fra i diversi ambiti di competenza, tant'è che in sede di esamina dell'atto il Governo ha ritenuto di deliberare la non impugnativa dello stesso.

Un terzo intervento normativo in ambito sanitario presenta per contro caratteri non sistemici ma manutentivi, in quanto orientato a rimediare ad evidenti lacune del quadro normativo che avevano ingenerato notevoli incertezze operative a livello comunale.

Si allude alla legge regionale 12 novembre 2013, n. 66, modificativa della legge regionale 31 maggio 2004, n. 29, in tema di conservazione e dispersione delle ceneri.

Giova sottolineare come, alla luce delle osservazioni dell'ufficio legislativo, sia stata risolta una situazione di incoerenza fra l'originaria proposta di legge e la legge novellata, in ragione della quale la pianificazione regionale in tema di crematori risultava contemporaneamente demandata a due diversi strumenti programmatici, costituiti dal piano regionale di indirizzo territoriale e dal piano regionale di coordinamento per la realizzazione dei crematori.

Questa antinomia è stata risolta rinviando in maniera univoca a quest'ultimo strumento di pianificazione.

Sotto altro aspetto, nel corso dei suoi lavori la Quarta Commissione ha richiesto un supplemento di istruttoria per introdurre nella legge oggetto di modifica aggiustamenti aggiuntivi rispetto a quelli riportati nella proposta di legge, soprattutto in termini di semplificazione procedimentale.

Ne è derivata un'ampia rielaborazione tecnica dell'atto curata dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, cui è seguita l'approvazione all'unanimità del testo stesso da parte della Quarta Commissione.

In particolare, la cremazione e l'affidamento delle ceneri sono stati ricondotti ad un unico procedimento autorizzatorio, mentre per la dispersione delle ceneri occorre sia l'autorizzazione del comune in cui è avvenuto il decesso, sia il nullaosta del comune in cui avviene la dispersione medesima.

3. POLITICHE SANITARIE CONCORRENTI CON ALTRE POLITICHE REGIONALI

La produzione normativa di questa annualità annovera poi, come già accennato in premessa, alcune leggi con le quali le politiche sanitarie si intersecano con le politiche regionali in materia di ambiente e di sviluppo economico.

In questo senso, è degna di nota, per la profondità delle revisioni apportate in sede consiliare, la legge regionale 17 luglio 2013, n. 38, esaminata congiuntamente dalle commissioni consiliari Terza e Quarta, e recante una serie di novelle alla legge regionale 31 maggio 2004, n. 28, in materia di estetica, tatuaggio e piercing.

L'originaria proposta di legge rimetteva in gioco varie disposizioni della fonte novellata regolative della qualifica professionale di tecnico qualificato in piercing o tatuaggio, fatto questo di non poco momento ove si consideri che ricade nella potestà statale la competenza all'istituzione delle singole professioni. Sempre la proposta originaria rimetteva ad una deliberazione della Giunta regionale sia l'approvazione degli elenchi delle attrezzature utilizzabili per le attività di estetica, sia l'approvazione delle schede tecnico-informative concernenti le caratteristiche tecniche, le modalità di esercizio e applicazione e le cautele d'uso degli apparecchi elettromedicali per uso estetico.

Inoltre, permaneva il divieto di utilizzo del laser estetico e di strumenti analoghi a luce pulsata nell'esercizio delle attività di estetica

Queste scelte di politica legislativa si ponevano in evidente sovrapposizione con la disciplina statale di settore, e in particolare col regolamento ministeriale 12 maggio 2011, n. 110, attuativo della legge quadro statale 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetica).

Tale regolamento ministeriale disciplina infatti le caratteristiche tecniche e le modalità di esercizio degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico e al contempo aggiorna l'elenco degli apparecchi per uso estetico, in particolare includendo fra gli stessi anche le due tipologie del laser estetico e della luce pulsata, utilizzabili nei limiti e alle condizioni previste dal medesimo regolamento.

L'ufficio legislativo osservava in proposito che, quantunque in Toscana non trovi diretta applicazione la legge quadro statale, tuttavia ciò non esime il legislatore regionale dall'esigenza di conformarsi, in materie che non sono ascrivibili a sue esclusive competenze, ai principi fondamentali evincibili dal quadro normativo nazionale e comunitario.

In particolare, l'ufficio ha sottolineato che il summenzionato regolamento ministeriale richiama sia la legislazione statale di recepimento delle direttive comunitarie sulla sicurezza del materiale elettrico e sul riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione relative alla compatibilità elettromagnetica, sia i principi comunitari in tema di libera circolazione delle merci legalmente fabbricate o commercializzate in altri Stati membri e in tema di tutela del consumatore, assumendo tali elementi quali presupposti per l'identificazione degli apparecchi per uso estetico e per la definizione delle corrispondenti norme tecniche.

In ragione di queste osservazioni, e tenuto conto altresì anche di quanto emerso nelle audizioni delle associazioni di categoria, il testo normativo originario è stato significativamente modificato in più punti.

Sotto un primo aspetto, l'elenco delle attrezzature utilizzabili per uso estetico e la definizione delle relative caratteristiche tecniche sono state rimesse alla fonte regolamentare statale, fra l'altro espungendo in questo modo dall'ordinamento regionale il divieto di utilizzo del laser estetico e di strumenti analoghi a luce pulsata.

Sotto un secondo aspetto, pur rinviando al regolamento statale anche per la disciplina di percorsi formativi specifici per l'attività di estetica, il testo di legge ammette la possibilità che con regolamento regionale siano disciplinate, ove necessario, le modalità di attuazione di tali percorsi.

Rilevano poi due testi normativi esaminati congiuntamente dalle commissioni consiliari quarta e sesta.

Il primo testo normativo è la legge regionale 2 aprile 2013, n. 12, che incide sulla disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT).

Nello specifico, viene attribuito al direttore generale dell'Agenzia il compito di individuare, con atto ricognitivo, il personale dell'ARPAT che nell'ambito delle attività di ispezione e vigilanza in materia ambientale assolve funzioni di polizia giudiziaria ai sensi della normativa statale.

La scheda di legittimità rilevava la possibile illegittimità di simile previsione normativa per violazione della potestà esclusiva statale in materia di giurisdizione penale stabilita dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Nel rinviare l'analitica disamina dell'atto normativo alla parte del rapporto riguardante le politiche ambientali, si ritiene utile precisare che la legge in parola non ha costituito oggetto di impugnativa governativa.

Il secondo testo normativo è la legge regionale 19 settembre 2013, n. 51 (Norme per la protezione dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative).

La legge è di iniziativa consiliare ed è stata redatta, su richiesta del consigliere proponente, con la collaborazione tecnica dell'ufficio legislativo.

Anche in questo caso si rinvia l'analitica disamina dell'atto normativo, non oggetto di impugnativa governativa, alla parte del rapporto riguardante le politiche ambientali.

4. LE POLITICHE SOCIALI

In materia di assistenza sociale, si registrano atti normativi a carattere procedimentale e programmatico.

La legge regionale 19 febbraio 2013, n. 7 innova la disciplina relativa agli operatori individuali che erogano servizi di assistenza domiciliare, modificando la relativa procedura di accreditamento nell'ambito del sistema sociale integrato.

Il testo originario disponeva che gli operatori fossero accreditati non più a seguito di dichiarazione sostitutiva ma a seguito dell'accertamento diretto dei prescritti requisiti. Inoltre, gli stessi operatori venivano esentati sia dall'onere di periodica autoverifica, sia dai controlli sul possesso e mantenimento dei requisiti stessi.

La scheda di legittimità registrava un profilo di contrasto fra queste disposizioni e la normativa statale in materia di autocertificazioni, giacché quest'ultima consente a coloro che siano cittadini italiani o dell'Unione europea di avvalersi ordinariamente degli istituti autocertificativi.

Allo stesso modo la scheda esprimeva riserve in merito all'esonero degli operatori individuali da ogni forma di controllo sul possesso e sul mantenimento dei requisiti, giacché la funzione di controllo si atteggia come ordinaria declinazione del potere di amministrazione attiva esercitato dall'Amministrazione.

L'articolato è stato conseguentemente rivisto e in particolare la regola dell'accertamento diretto dei requisiti è stata temperata facendo salvi i casi in cui la normativa statale prevede la presentazione di dichiarazioni sostitutive.

Allo stesso modo, la legge regionale 19 settembre 2013, n. 50 (Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà) è stata ampiamente rielaborata nel corso dei lavori della Commissione, con l'approvazione di un atto normativo nel quale gli elementi programmatici sono senz'altro prevalenti rispetto ai caratteri di imperatività propri del testo originario.

La scheda di legittimità evidenziava come l'iniziale proposta di legge di iniziativa consiliare presentasse possibili vizi di legittimità laddove disciplinava la costituzione e il ruolo dei Centri di assistenza familiare, definendo la nozione di mediazione familiare, configurando tali Centri come titolari di una funzione pubblicistica esperita a livello zonale, ed attendendo ad una prima identificazione dei requisiti di legittimazione richiesti per la gestione dei Centri stessi.

Di fatto, simili disposizioni si ponevano in contrasto con quanto argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la normativa civilistica ha soltanto accennato all'attività di mediazione familiare, difettando sia una norma istitutiva della figura professionale del mediatore familiare, sia una norma regolativa dei requisiti per l'esercizio di tale attività; con la conseguenza che qualsiasi pretesa della legislazione regionale di intervenire su

questa tematica travalicherebbe la potestà statale di definire i principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni.

In ragione degli orientamenti del giudice costituzionale, la Commissione ha proceduto ad una revisione sostanziale del testo, in raccordo col consigliere proponente, espungendo i richiami ai Centri di mediazione familiare.

In definitiva, la legge in parola si configura come una legge programmatica, che istituisce specifiche politiche a favore dei genitori separati, sia in termini di sostegno abitativo che in termini di servizi informativi e di consulenza, rimettendo poi al piano sanitario e sociale integrato regionale la definizione delle azioni necessarie all'attuazione delle predette politiche.

5. LE LEGGI TRASVERSALI

Per completezza di analisi, si ritengono utili dei brevi accenni ad alcune leggi trasversali, in quanto trattanti anche tematiche socio-sanitarie.

Con la legge di manutenzione dell'ordinamento regionale (legge regionale 9 agosto 2013, n. 47) l'ordinamento sanitario regionale viene adeguato alla normativa statale per gli aspetti riguardanti i requisiti e le modalità di nomina dei direttori generali, il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per la dirigenza del ruolo sanitario, la disciplina dei collegi sindacali, la procedura di approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie.

Pur estremamente rilevanti sotto il profilo dell'organizzazione di sistema, le disposizioni adottate rispondono, si ripete, ad un'esigenza di corretta manutenzione normativa.

A sua volta, la legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014) contiene alcuni rilevanti interventi settoriali, ad iniziare dall'introduzione di una specifica procedura per la valutazione della pianificazione e programmazione degli investimenti sanitari.

In continuità con le leggi finanziarie precedenti, sono state assunte inoltre misure di contenimento della spesa in materia di personale delle aziende sanitarie e in materia di farmaceutica.

Infine, sul versante dei pagamenti ai soggetti fornitori, sono da segnalare quelle disposizioni della legge finanziaria che disciplinano la concessione di contributi regionali in conto interessi a beneficio delle micro, piccole e medie imprese vantanti crediti scaduti nei confronti del servizio sanitario regionale.

In ultimo, si richiama la legge regionale 2 agosto 2013, n. 45 (Interventi di sostegno finanziario a favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale), approvata dall'Aula con procedura d'urgenza, e statuente fra l'altro contributi a favore delle famiglie con figli nuovi nati, con figli numerosi a carico, o con figli disabili.