



Deliberazione 11 luglio 2016, n. 6

Oggetto: Verifica di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla costituzione e dallo statuto), del quesito referendario per l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

Sono presenti: PROF.SSA CATELANI ELISABETTA

AVV. PIGNATELLI NICOLA

AVV. ROMOLI FENU MIRKO

AVV. SOLIMENO PAOLO

AVV. TAGLIAFERRI RICCARDO

Sono assenti la prof.ssa Elena Malfatti e l'avv. Fiamma Cardini

Presiede il Presidente del Collegio di garanzia statutaria: prof.ssa Elisabetta Catelani

Segretario del Collegio di garanzia statutaria: dr.ssa Barbara Cocchi

Allegati: n.1

Il Collegio di garanzia statutaria

Visto l'articolo 57 dello Statuto che istituisce il Collegio di garanzia statutaria, di seguito Collegio;

Vista la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto);

Vista la legge regionale 4 giugno 2008, n. 34 (Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia);

Visto il regolamento interno del Collegio;

Vista la deliberazione del Consiglio regionale della Toscana 1° dicembre 2015, n. 78, con la quale, ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 34 del 2008, sono stati nominati componenti del Collegio i signori: Cardini Fiamma, Catelani Elisabetta, Malfatti Elena, Pignatelli Nicola, Romoli Fenu Mirko, Solimeno Paolo, Tagliaferri Riccardo;

Vista la deliberazione del Collegio 11 dicembre 2015, n. 3, con la quale il Collegio ha nominato al suo interno, ai sensi dell'articolo 5 della l.r. 34 del 2008, il presidente nella persona della prof.ssa Elisabetta Catelani e il vicepresidente nella persona dell'avv. Nicola Pignatelli;

Vista la deliberazione del Collegio di garanzia 11 luglio 2016, n. 5, con la quale il Collegio ha verificato la regolarità, ai sensi dell'articolo 26 della l.r. 62/2007, delle firme di presentazione della proposta di referendum abrogativo dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);

Considerato che, risultata positiva la verifica di regolarità delle firme, spetta al Collegio pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 27 della l.r. 62/2007, anche sull'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);

Visto il quesito referendario, presentato dai promotori in data 7 giugno 2016 prot. n. 15101/2.9 e formulato ai sensi dell'articolo 25 della l.r. 62/2007 nei seguenti termini: "Volete voi abrogare l'art. 34 bis della legge Regione Toscana n. 40/2005, qui sotto riportato, inserito dall'articolo 32 della legge Regione Toscana 84 del 20 dicembre 2015, inerente le sperimentazioni gestionali con convenzione?", cui segue testo dell'articolo in esame;

Vista, altresì, la relazione illustrativa della proposta di referendum abrogativo;

Ritenuto che la citata relazione risulta idonea ad evidenziare la chiarezza, l'univocità, l'omogeneità e la coerenza delle disposizioni oggetto del referendum;

Vista la relazione del componente del Collegio, avv. Paolo Solimeno, in merito all'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);

Preso atto che all'odierna seduta del Collegio sono stati invitati ad intervenire anche i delegati per la proposta referendaria, ai sensi dell'articolo 26, comma 5, della l.r. 62/2007;

Udite le osservazioni formulate dai delegati;

Considerato che:

1. in relazione all'oggetto materiale del referendum, trattasi di abrogazione parziale in quanto il quesito riguarda un articolo di una legge regionale e, segnatamente, l'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale);
2. sono rispettati i limiti e le condizioni di ammissibilità di cui all'articolo 20 della l.r. 62/2007;
3. il quesito, che prevede l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), risulta chiaro e univoco nei suoi contenuti e nei suoi effetti;
4. il quesito deve essere formulato nel rispetto dell'articolo 25, commi 1 e 2 della l.r. 62/2007 e pertanto necessita di correzioni formali;
5. che la disposizione oggetto del quesito costituisce un insieme omogeneo e coerente sul quale gli elettori possono essere chiamati ad esprimersi senza possibilità di equivoco;

All'unanimità

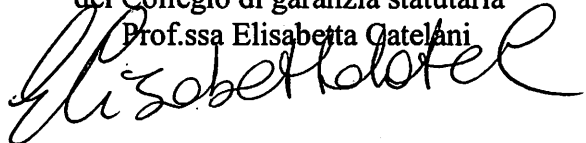
DELIBERA

- 1) L'approvazione della relazione del componente del Collegio, avv. Paolo Solimeno, in merito all'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) allegata alla presente deliberazione come parte integrante (Allegato A);
- 2) L'ammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione dell'articolo 34 bis della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), presentato in data 7 giugno 2016, prot. n. 15051/2.9;
- 3) La formulazione del quesito referendario oggetto di pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT), in applicazione dell'articolo 27, comma 5, della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto), nei termini che seguono:
"Volete che sia abrogato l'articolo 34 bis della legge regionale toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale), qui sotto riportato, inserito dall'articolo 32 della legge regionale toscana 20 dicembre 2015, n. 84 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005), inerente le sperimentazioni gestionali con convenzione?
Art. 34 bis
1. Le aziende sanitarie, al fine di introdurre nell'organizzazione delle prestazioni elementi di innovazione, economicità ed efficienza, possono, previa sperimentazione, attivare convenzioni con soggetti privati nel rispetto degli

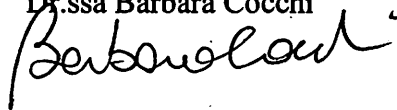
indirizzi della programmazione sanitaria e sociale integrata regionale e relativamente alle attività in essa indicate

2. È fatto obbligo alle aziende di sottoporre preventivamente alla Giunta regionale lo schema della convenzione che si intende attivare, unitamente ad una relazione illustrativa circa le finalità, il funzionamento ed i risultati gestionali attesi. La Giunta regionale propone l'atto conseguente al Consiglio regionale che l'approva entro i successivi trenta giorni. L'attivazione dei rapporti con convenzione avviene nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 9-bis del decreto delegato.
3. Il Consiglio regionale verifica annualmente l'andamento delle convenzioni attivate per le sperimentazioni gestionali.”
- 4) La trasmissione del presente atto ai delegati dei promotori del referendum, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale affinché ne disponga la pubblicazione integrale sul BURT, unitamente al quesito, come formulato al precedente punto 3, in applicazione dell'articolo 27, commi 4 e 5, della l.r. 62/2007.

Il Presidente
del Collegio di garanzia statutaria
Prof.ssa Elisabetta Catelani



Il Segretario
del Collegio di garanzia statutaria
Dr.ssa Barbara Cocchi



Firenze, 11 luglio 2016

Relazione sulla verifica di ammissibilità del referendum abrogativo dell'art. 34 bis della Legge Regionale n. 40 del 24 febbraio 2005, "Disciplina del Servizio sanitario regionale" come da richiesta depositata con le relative firme e relazione illustrativa in data 7 giugno 2016 dai promotori.

Il quesito referendario proposto all'esame di questo Collegio, ai sensi dell'art. 26 L.R. n. 62 del 23 novembre 2007, riguarda la richiesta di abrogazione dell'art. 34 bis della legge regionale n. 40 del 24 febbraio 2005, "Disciplina del Servizio sanitario regionale".

Il Collegio è chiamato ad esprimere il giudizio di ammissibilità e regolarità del procedimento referendario ai sensi dell'art. 78 dello Statuto della Regione Toscana, della l.r. n. 62 del 23 novembre 2007 e della l.r. n. 34 del 4 giugno 2008, art. 14.

Il quesito referendario è stato presentato dai promotori in data 7.6.2016 unitamente ad una relazione illustrativa ai sensi dell'art. 21 l.r. 62/2007 con la chiara esposizione dell'oggetto del referendum che è facilmente individuata nell'intero articolo n. 34 bis della legge regionale n. 40 del 24.2.2005 che si riporta integralmente:

Art. 34 bis

- 1. Le aziende sanitarie, al fine di introdurre nell'organizzazione delle prestazioni elementi di innovazione, economicità ed efficienza, possono, previa sperimentazione, attivare convenzioni con soggetti privati nel rispetto degli indirizzi della programmazione sanitaria e sociale integrata regionale e relativamente alle attività in essa indicate*
- 2. È fatto obbligo alle aziende di sottoporre preventivamente alla Giunta regionale lo schema della convenzione che si intende attivare, unitamente ad una relazione illustrativa circa le finalità, il funzionamento ed i risultati gestionali attesi. La Giunta regionale propone l'atto conseguente al Consiglio regionale che l'approva entro i successivi trenta giorni. L'attivazione dei rapporti con convenzione avviene nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 9-bis del decreto delegato.*
- 3. Il Consiglio regionale verifica annualmente l'andamento delle convenzioni attivate per le sperimentazioni gestionali.*

Si può ritenere che la breve relazione che accompagna la presentazione del quesito soddisfi i requisiti posti dal citato art. 21 lett. b) l.r. n. 62/2007.

Pertanto il Collegio può procedere alla verifica del merito del quesito referendario e quindi a verificare se esso sia ammissibile, come richiesto dall'art. 27 l.r. 62/2007 cit.

Come da orientamento ormai consolidato (si vedano le deliberazioni 31.7.2015 n. 2 e 25.1.2016 n. 3) si ritiene che questo Collegio svolga un'attività che presenta "molti dei

caratteri che sono propri del giudizio di ammissibilità del referendum che è affidato alla Corte costituzionale", ruolo che consegue necessariamente all'introduzione dell'istituto del referendum abrogativo nell'ordinamento regionale, in conformità con quanto prescritto dall'art. 123 Cost., e che deve esser letta come diretta conseguenza dell'adozione di un sistema di governo che privilegia la formazione di maggioranze omogenee e tenta di dare, attraverso gli istituti del referendum abrogativo, statutario e dell'iniziativa di legge popolare, un riequilibrio tra i poteri della maggioranza che sostiene la giunta regionale e le altre forze politiche, o comunque in generale a tutela del pluralismo (cfr. deliberazione n. 2 del 31.7.2015, cit.). In tale contesto la valutazione di ammissibilità di un quesito referendario deve esser svolta, col massimo rigore, da un organismo terzo quale è questo Collegio, che si erga a giudice dell'esercizio di un diritto politico da parte di una minoranza in quanto innesca un procedimento che ha il potere di inibire il vigore di una decisione adottata legittimamente dalla maggioranza dei rappresentanti eletti (quando si eserciti su una legge regionale o su un regolamento di competenza del Consiglio), o dal potere esecutivo regionale (quando si eserciti su un regolamento regionale di competenza della Giunta).

Di contro, il sindacato del Collegio non può ritenersi esteso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 l.r. 62/2007, a valutazioni afferenti alla rilevanza normativa del quesito referendario (valutazioni che, nel caso di specie, avrebbero peraltro probabilmente condotto ad un giudizio di irrilevanza normativa del quesito, in ragione della natura meramente ricognitiva della norma regionale rispetto al disposto dell'art. 9 bis D.Lgs. 502/1992, che in ogni caso conserva la sua efficacia).

Nella materia che ci occupa, il servizio sanitario regionale, l'utilizzo dello strumento di democrazia diretta presenta aspetti di particolare delicatezza in quanto l'indirizzo politico espresso dalla maggioranza incide su un diritto fondamentale di rilievo costituzionale e, in particolare, rappresenta una competenza di sicuro rilievo dell'Ente regione fra quelle che afferiscono a diritti fondamentali, in particolare a diritti sociali ed economici (Costituzione, Titolo II, "Rapporti etico sociali"). L'articolo della legge regionale n. 40/2005 che i promotori intendono sottoporre al voto referendario disciplina una modalità di convenzione con soggetti privati per l'erogazione delle prestazioni del servizio sanitario. Nell'evoluzione della normativa del settore si registra una tendenza costante all'introduzione prima di modalità di gestione tipiche del settore privato, con l'aziendalizzazione (e l'introduzione di obiettivi non solo di qualità del servizio, ma di raggiungimento di livelli di prestazioni col

minor dispendio di risorse - cfr. art. 3 D.Lgs. 502/1992), poi con la autorizzazione all'ingresso di soggetti privati nel servizio pubblico (D.Lgs. 7.12.1993, n. 517), quindi con le sperimentazioni gestionali (art. 9 bis D.Lgs. 502/1992), e, sin dalla legge di riforma del SSN, n. 833/1978, seppure entro limiti definiti, le convenzioni con strutture private (artt. 26, 43, 44 L. 23 dicembre 1978, n. 833).

L'art. 34 bis l.r. 40/2005 cit. è stato inserito dall'art. 32 della l.r. 84 del 28 dicembre 2015.

Trattasi di legge regionale e pertanto la consultazione referendaria sollecitata appartiene a quelle che il Titolo III della l.r. 62/2007 (art. 27 l.r. 62/2007, lett. a) ammette alla consultazione referendaria. L'oggetto del referendum non rientra poi fra le fattispecie escluse dall'art. 20 l.r. 62/2007.

Ai sensi dello stesso art. 20 l.r. 62/2007 l'abrogazione parziale - e tale deve intendersi l'abrogazione di un solo articolo di una legge regionale - "*può avere esclusivamente per oggetto parti definite, purché di senso compiuto*"; la disposizione replica quanto già al II comma dell'art. 75 dello Statuto regionale ("*Il referendum abrogativo può essere indetto anche su parti definite, purché di senso compiuto, di una legge o regolamento regionale*"): il richiamato art. 34 bis l.r. 40/2005 vuole essere sottoposto interamente a referendum abrogativo, come risulta con chiarezza dal quesito proposto e dalla relazione che lo accompagna.

Quanto alla *chiarezza e univocità* del quesito (art. 27 l.r. 62/2007, lett. c) si può agevolmente rilevare che si chiede l'abrogazione dell'intero art. 34 bis della legge regionale 40/2005, trattasi quindi di uno dei casi più semplici di abrogazione referendaria, ovvero di integrale abrogazione di una legge, o di un regolamento, o di un'intera sua parte univocamente determinata dal numero di un articolo. Quanto all'univocità intesa come assenza di ambiguità non può esservi dubbio che l'art. 34 bis della detta legge r. 40/2005 abbia un contenuto circoscritto e individuabile dall'elettore con la lettura del quesito, ancor più se individuato attraverso l'indicazione sintetica del suo contenuto come richiamato nel testo del quesito proposto. In realtà il quesito riporta all'interno di una frase il titolo - "*Sperimentazioni gestionali con convenzione. Inserimento dell'articolo 34 bis nella l.r. 40/2005*" - dell'art. 32 della legge regionale n. 84/2015 del 28.12.2015 che lo introduce: l'art. 34 bis non risulta avere una titolazione, nella sua versione consultabile sul sito della Regione Toscana e sotto il profilo dei contenuti pare semplicemente condividere il titolo dell'art. 34 che lo precede, "*Sperimentazioni gestionali*".

Si consideri comunque che i requisiti di univocità e chiarezza, previsti sia dalla normativa nazionale sia da quella regionale, attengono alla certezza e intelligibilità, anche da parte dell'elettore, dell'oggetto del referendum e alla sicura prevedibilità dell'effetto abrogativo, in modo tale che il risultato non possa lasciare spazio ad una pluralità di possibili interpretazioni potenzialmente confliggenti; si richiede, in altri termini che l'esito referendario abrogativo determini con sicurezza e piena prevedibilità quale sia la conseguenza dell'abrogazione nell'ordinamento giuridico.

Si dovrà quindi valutare la omogeneità e coerenza delle disposizioni oggetto del quesito. E non si può non ripetere che l'oggetto particolarmente circoscritto del quesito referendario, un solo articolo di legge, e la particolarità di essere l'unico luogo della legge regionale che lo contiene (l.r. 40/2005) in cui si parla dell'istituto delle convenzioni con soggetti privati, ne fanno indubbiamente un oggetto omogeneo e coerente che soddisfa così la lettera d) dell'art. 27 l.r. 62/2007 cit.

Come già rilevato da questo Collegio (deliberazione 31.7.2015, n. 2) compiere l'esame ai sensi dell'art. 27 della L. 62/2007, non esime l'organo dal chiedersi *"se il contenuto del quesito referendario non possa essere considerato inammissibile per ragioni diverse da quelle indicate dall'art. 27"*.

In tale ottica si considererà che il Servizio sanitario della Regione Toscana è informato ai principi costituzionali, in primis l'art. 32 Cost., l'art. 4 Statuto Regione Toscana e l'art. 3, in particolare lettere c), d) e h), della stessa l.r. 40/2005.

Le modalità di erogazione dei servizi sanitari sono state disciplinate dalla normativa statale, in particolare dal D.Lgs. 30/12/1992, n. 502, intitolato *Riordino della disciplina in materia sanitaria*, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421. L'art. 9 bis del D.Lgs. 502/1992, citato dallo stesso Comitato promotore, prevede e disciplina le *"sperimentazioni gestionali"* indicandole come *"programmi di sperimentazione aventi a oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato"*.

In tale ottica si deve valutare pertanto una serie di profili.

Anzitutto si valuterà se l'effetto abrogativo crei un sistema sanitario legittimo per la normativa costituzionale e statutaria sopra richiamata: in tal senso si consideri che il D.Lgs. 502 del 30.12.1992, art. 9 bis, consente la sperimentazione di modalità di erogazione di

servizi sanitari *"anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato"*, come detto sopra; il comitato referendario fa notare, nella relazione illustrativa datata 7.6.2016, che solo il precedente art. 34 l.r. cit. sarebbe coerente con la disposizione nazionale, non l'art. 34 bis: ovviamente la valutazione di questo Collegio non si rivolge alla legittimità della previsione legislativa che il soggetto proponente desidera abrogare attraverso il voto popolare, ma alla qualità del quesito e all'effetto eventualmente abrogativo della consultazione referendaria. Piuttosto giova notare come il sistema di erogazione del servizio sanitario delineato dalla normativa già richiamata, ovvero artt. 32 Cost., 3 St. R.T., 34 l.r. 40/2005, si mostra pienamente coerente anche a seguito della eventuale abrogazione dell'art. 34 bis l.r. 40/2005 da parte del voto referendario.

Si valuterà quindi se l'eventuale abrogazione lasci una normativa residua funzionale e priva di lacune. In tale ottica, imposta dalla peculiarità della materia trattata dalla normativa, il diritto fondamentale alla salute, si consideri che l'unico luogo dell'ordinamento regionale in cui si disciplina - per autorizzarlo - l'istituto delle convenzioni gestionali con soggetti privati per l'erogazione di servizi sanitari è quello oggetto del quesito referendario in esame; pertanto, attraverso l'espunzione del ridetto art. 34 bis l.r. 40/2005 non si creerà una lacuna, ma si sottrarrà dall'ordinamento l'istituto che solo quell'articolo menziona e disciplina, sia pur sommariamente e in ottica di sperimentazione. In caso di esito positivo della consultazione referendaria l'abrogazione renderà il ricorso alla convenzione con privati per l'erogazione di servizi sanitari disciplinato esclusivamente dalla normativa nazionale.

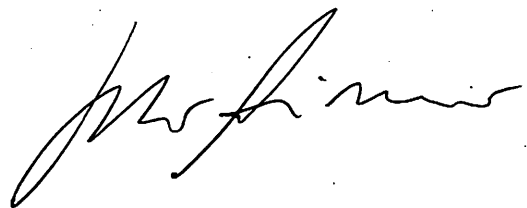
Sempre sotto il profilo delle conseguenze sul diritto fondamentale alla salute, l'intento di rimuovere la disciplina della modalità di convenzione col privato nella erogazione di servizi sanitari deve ritenersi ammissibile e non dannosa se solo si consideri che i principi costituzionali e statutari indicano che la garanzia del diritto alla salute è compito eminentemente pubblico e quindi dello Stato e della Regione e che l'art. 34 bis in parola è stato introdotto solo il 28 dicembre 2015, indica obiettivi di innovazione, economicità ed efficienza da perseguire previa "sperimentazione" e un procedimento di valutazione e verifica che rende il sistema della convenzione uno strumento non stabile, non sostitutivo e non definito nell'ampiezza dell'assolvimento di obiettivi di soddisfazione delle esigenze sanitarie della popolazione.

Per le ragioni esposte il Collegio di garanzia ritiene che il quesito referendario proposto il 7 giugno 2016 debba esser ritenuto ammissibile perché rispondente ai requisiti posti dalla l.r.

62/2007 e perché non lesivo del diritto alla tutela della salute, così come garantito dall'art. 32 della Costituzione e dall'art. 4 dello Statuto della Regione Toscana.

P.Q.M.

Il Collegio di Garanzia Statutaria della Regione Toscana dichiara ammissibile la richiesta di referendum abrogativo dell'art. 34 bis della l.r. 40 del 24 febbraio 2005, introdotto dall'art. 32 l.r. 84 del 28 dicembre 2015 e presentata dai promotori Giuseppe Ricci, Daniele Soddu e Oreste Giommoni all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale il 7 giugno 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Oreste Giommoni', written in a cursive style.