

Consiglio regionale della Toscana

Direzione di area 1  
assistenza legislativa, giuridica e istituzionale

Settore di assistenza giuridico-legislativa nelle materie:  
agricoltura, attività economico-produttive, cultura,  
turismo, attività sanitaria e sociale, di territorio e  
ambiente

Protocollo \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Firenze, 30 novembre 2010

Al presidente ed ai componenti della 4<sup>a</sup>  
commissione consiliare permanente

e p.c. Alla segreteria della 4<sup>a</sup> commissione consiliare  
permanente

SEDE

**SCHEDA DI LEGITTIMITÀ  
PROPOSTA DI LEGGE N. 39**

**Oggetto: “Modifiche alla legge regionale 24 febbraio n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) e alla legge regionale 22 maggio 2001, n. 25 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull’attività di trasporto sanitario), in tema di riorganizzazione del sistema sanitario di emergenza-urgenza”.**

Prot. n. 15481/2.6 del 22.11.2010

• Osservazioni sulla legittimità costituzionale	NO <input type="checkbox"/> SI <input checked="" type="checkbox"/>
• Osservazioni sul rispetto dell’ordinamento comunitario	NO <input type="checkbox"/> SI <input checked="" type="checkbox"/>
• Osservazioni sulla coerenza con l’ordinamento regionale vigente	NO <input checked="" type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/>
• Osservazioni sul preambolo	NO <input checked="" type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/>
• Osservazioni sulla redazione tecnica del testo	NO <input type="checkbox"/> SI <input checked="" type="checkbox"/>

La proposta in esame, al pari di una analoga iniziativa legislativa della Giunta relativa alla scorsa legislatura (PDL 376), si prefigge di adeguare il sistema regionale ai principi espressi nella sentenza della Corte di Giustizia del 29 novembre 2007 (causa C-119/06), avente per oggetto l’accordo quadro sull’attività di trasporto sanitario concluso fra la Regione, le aziende sanitarie, la Confederazione nazionale delle Misericordie, l’Associazione nazionale pubbliche assistenze (comitato toscano) e la Croce Rossa (CRI).

Estensore: Dott. Cesare Belmonte

Dirigente: Dott. Antonio Attilio Prina

Com'è noto, la sentenza, pur rigettando il ricorso della Commissione europea per ragioni di ordine procedurale, ha sollevato varie obiezioni nei confronti dell'accordo, qualificato come contratto a titolo oneroso.

Il testo della proposta di legge apporta alcuni limitati aggiustamenti alla disciplina dettata dal precedente articolato, che in sintesi si concretizzano, per quanto attiene alla regolazione del sistema sanitario dell'emergenza-urgenza:

- nell'introduzione del "piano attuativo ed operativo locale", quale strumento che organizza i servizi a livello territoriale/aziendale definendo i protocolli tecnici di gestione del servizio e provvedendo all'assegnazione del budget alle singole associazioni di volontariato;
- nell'ampliamento della composizione della Conferenza regionale permanente e, relativamente ai componenti espressivi del volontariato, nella predeterminazione dei criteri di maggiore rappresentatività in luogo della nominativa indicazione delle associazioni rappresentate;
- nella previsione di un comitato di coordinamento che opera presso ogni azienda unità sanitaria locale (partecipato dal volontariato secondo criteri della maggiore rappresentatività a livello sia regionale che locale, nonché dalla CRI), approvando il piano attuativo ed operativo locale e definendo i criteri di assegnazione del budget alle associazioni;
- in una devoluzione alla fonte "regolamento regionale", e non più ad una ordinaria deliberazione della Giunta regionale, dei compiti inerenti alla fissazione dei criteri per la formulazione del sistema budgetario.

Un ulteriore elemento innovativo è costituito dal nuovo capo secondo, contenente limitate modifiche alla legge regionale 25/2001, recante la disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sul trasporto sanitario; modifiche che in ogni caso non presentano una necessaria connessione o consequenzialità rispetto alla disciplina del sistema di emergenza urgenza.

I predetti aggiustamenti sono comunque tali da determinare la sostanziale coincidenza, nell'impianto complessivo e nella "ratio", fra la proposta in esame e quella precedente.

Lo scopo perseguito, quello di un'esplicita integrazione delle associazioni del volontariato nell'ambito dell'organizzazione pubblica dell'emergenza-urgenza, si traduce in una disciplina che identifica puntualmente i singoli ruoli, individua i livelli di programmazione e gli strumenti operativi, delineando un sistema concessivo di tipo riservato nel quale sfumano gli aspetti negoziali a beneficio dei profili regolativi insiti nell'adesione al sistema stesso.

Queste considerazioni sull'impianto dell'articolato non sembrano tuttavia in grado di fugare le obiezioni rappresentate nella richiamata sentenza della Corte di giustizia, evidenziando per l'effetto possibili profili di illegittimità del testo di legge.

Sotto un primo aspetto, l'integrazione funzionale delle associazioni in oggetto ha i caratteri della volontarietà sia nell'accesso (libertà di iscrizione all'elenco regionale, previa conformazione ai requisiti specifici richiesti dal regolamento attuativo) che nella eventuale fuoriuscita dal sistema, cosicché non viene modificata la natura delle associazioni stesse, che conservano una condizione di terzietà e di autonomia privatistica, senza peraltro che sia enunciata alcuna base giuridica a sostegno della prefigurata riserva/esclusività di diritti in capo al terzo settore.

Sotto un secondo aspetto, si osserva come, nel rispetto dei principi enunciati nell'articolo 9, la concreta definizione dei criteri di formulazione del budget sia rimessa al regolamento di attuazione, per cui non viene immediatamente chiarito se il controvalore delle prestazioni rese sia da intendersi come rimborso delle spese effettivamente sostenute, con conseguente esenzione delle prestazioni stesse dall'applicazione della disciplina sugli appalti pubblici, oppure come corrispettivo economico in senso proprio.

La mancata specificazione dei caratteri propri di queste prestazioni accredita una ipotesi interpretativa, quella della non sostanziale gratuità del servizio, che configurerebbe la prestazione come esercizio di un'attività economica svolta in termini non conformi ai principi comunitari in materia di concorrenza, ossia in assenza di una preventiva procedura di evidenza pubblica.

Da questo punto di vista, proprio il prefigurato (residuale) ricorso alla procedura di evidenza pubblica nell'impossibilità di svolgimento del servizio tramite l'azienda USL, il volontariato e la Croce Rossa, rafforza ancor più questo elemento di criticità<sup>1</sup>.

Giova, in ogni caso, rammentare che simili problematiche non si presentano rispetto al ruolo della Croce Rossa Italiana, soggetto che ha la natura dell'ente di diritto pubblico.

Con riferimento a singole disposizioni dell'articolato, si formulano altresì le osservazioni seguenti.

Relativamente alla lettera c) del comma 1 dell'art. 76 quater della l.r. 40/2005, (inserito dall'art. 4 della proposta in esame) non appare certo che i servizi di trasporto ivi raffigurati siano inquadrabili fra gli interventi di emergenza previsti dall'atto statale (d.p.r. 27 marzo 1992) di indirizzo e coordinamento per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza) e dalle altre disposizioni a questo collegate.

Sempre allo stesso articolo 76 quater:

- al comma 1, lettera a), non è chiaro se la terminologia impiegata sia di significato univoco;
- al comma 1, lettera b), è opportuno chiarire i contenuti del richiamo ai servizi di trasporto "*previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuate tramite ambulanza*;".

Relativamente all'art. 16, che sostituisce la disposizione in merito al regolamento di attuazione della legge regionale 25/2001 in materia di autoambulanze, si rileva che la transizione dal vecchio al nuovo regolamento di attuazione richiede alcuni interventi di tecnica redazionale.

Infine, sotto il profilo della tecnica legislativa, il testo, compreso il preambolo, richiede alcune modifiche formali, in particolare ai fini della corretta applicazione delle regole redazionali riguardanti i rinvii interni ed esterni e l'uso delle denominazioni abbreviate.

---

<sup>1</sup> Su queste problematiche, vedasi in particolare Corte di giustizia, sentenza del 25 ottobre 2001 C-475/99; sentenza del 29 aprile 2010, C-160/08; sentenza del 17 giugno 1997 C-70/95