

POLITICHE SANITARIE E SOCIALI

Cesare Belmonte

LA PRODUZIONE NORMATIVA REGIONALE DELL'ANNO 2021 IN MATERIA SANITARIA E SOCIALE¹

PREMESSA

L'analisi della legislazione regionale in materia di politiche sanitarie e sociali dell'anno 2021 conferma che il processo di riordino organizzativo del servizio sanitario regionale iniziato nella scorsa legislatura si è interrotto o concluso.

Sotto altro profilo, la produzione normativa di questa annualità, similmente a quella dell'annualità precedente, è assai limitata ed ha senz'altro risentito dell'emergenza epidemiologia correlata al COVID-19, che ha richiesto una risposta fortemente orientata sul versante gestionale ed amministrativo.

Per quanto attiene alle politiche sociali, l'ordinamento regionale si è ulteriormente adeguato al Codice del Terzo settore, disciplinando le procedure per la gestione in ambito regionale del Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS), e dettando le regole per la trasmigrazione dei dati dai precedenti elenchi regionali al RUNTS.

Sono state poi incrementate le risorse per il finanziamento degli alloggi sociali, da intendersi come unità immobiliari ad uso residenziale destinate a individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

Alcune misure a rilevanza vuoi sanitaria, vuoi sociale sono poi rinvenibili nelle leggi trasversali. In particolare, varie misure di natura contributiva sono state definite dalla normativa inerente alle manovre di bilancio.

Infine, anche nel 2021 si conferma come un tratto costante e abitudinario dell'istruttoria legislativa l'ampio ricorso agli strumenti partecipativi delle audizioni e delle consultazioni nonché il riesame e la rielaborazione degli atti, a fronte di particolari criticità, per opera di gruppi di lavoro tecnici operanti sotto l'egida della commissione di riferimento.

¹ Per le politiche per la casa si rinvia alle parti del rapporto dedicate a queste materie.

1. LE POLITICHE SANITARIE

1.1 SICUREZZA DEL LAVORO E PIATTAFORME DIGITALI

La legge regionale 18/2021² si prefigge di incrementare la sicurezza dei lavoratori organizzati dalle imprese mediante piattaforme digitali, che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di servizi (lavoro a chiamata tramite piattaforma). La Regione interviene su questo tema nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro e di tutela della salute.

La cornice statale in tema di sicurezza sul lavoro è costituita fondamentalmente dal decreto legislativo 81/2008³. A ciò si aggiunge il decreto legislativo 81/2015⁴, che è stato recentemente modificato, in particolare introducendo il Capo V-bis "Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali".

Ad integrazione delle vigenti linee di indirizzo regionali per l'attività di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, la legge regionale prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale di un progetto di analisi e valutazione dei rischi cui sono esposti i lavoratori in questione.

Il progetto è propedeutico alla elaborazione di un documento tecnico di riferimento regionale, il Documento tecnico di valutazione dei rischi dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali. A questo fine, sono indicati gli obiettivi specifici⁵ cui dovrà conformarsi il documento stesso.

Infine, si dispone la trasmissione di una relazione al Consiglio, da parte della Giunta regionale, sullo stato di elaborazione del documento tecnico e sull'avvio dell'attività di vigilanza.

Nella sua versione originaria la legge individuava lo strumento attuativo in uno specifico piano mirato di prevenzione, definendone gli obiettivi. Come rilevato nella scheda di legittimità, in tal modo la fonte sembrava attribuire al piano mirato la

² Legge regionale 4 giugno 2021, n. 18 (Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali).

³ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

⁴ Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

⁵ Fra gli obiettivi, la valutazione dei rischi lavorativi tradizionali, nonché di quelli specifici; la definizione delle modalità di mitigazione dei rischi e l'individuazione dei dispositivi di protezione individuale idonei; la formazione a cura delle imprese; l'informazione sulle malattie professionali; la sorveglianza sanitaria e le visite mediche a carico delle imprese; la fornitura a carico delle imprese della dotazione di abbigliamento tecnico consono; l'istituzione del rappresentante per la sicurezza; la definizione delle modalità di vigilanza da parte dei competenti uffici delle aziende unità sanitarie locali (USL).

potestà di dettare disposizioni a carattere generale e astratto, in taluni casi istitutive di obblighi nei confronti dei destinatari. Un simile potere, secondo i principi ordinamentali, invece non può che spettare alla fonte di rango normativo. A seguito di ciò, il testo è stato riformulato precisando, ai fini di una adeguata copertura giuridica dello stesso, che gli obiettivi prefissati sono sostanzialmente confermativi della disciplina dettata dal decreto legislativo 81/2008.

Fra questi obiettivi vi era anche quello di assicurare la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori per la sicurezza individuato in seno alle rappresentanze sindacali oppure eletto dai lavoratori. Al riguardo, la scheda di legittimità evidenziava che la fattispecie è analiticamente disciplinata dall'articolo 47 del decreto legislativo 81/2008, che rinvia peraltro sotto vari aspetti alla contrattazione collettiva, ossia ad un ambito materiale che esula dalla potestà legislativa regionale. La norma è stata riscritta attribuendole natura non di cogenza ma di promozione dell'istituto in ambito regionale.

La legge è stata sottoposta ad una fase di audizioni che ha interessato le associazioni di categoria e le associazioni sindacali. A seguito delle osservazioni formulate dai soggetti auditi e in ragione delle osservazioni dell'Ufficio legislativo e degli altri uffici consiliari, su indicazione del Presidente della Terza Commissione è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici del Consiglio e della Giunta regionale. Il gruppo ha proceduto a significative rielaborazioni tecniche dell'atto, rimettendo alla Commissione un testo che è stato assunto come testo di riferimento dalla Commissione stessa.

E' in questa fase che lo strumento attuativo si trasforma da piano mirato di prevenzione in documento tecnico di riferimento regionale.

Sempre in questa fase, viene modificata per ragioni cautelative la disposizione dedicata alla figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, specificando che fra gli obiettivi della legge vi è anche quello di promuoverne, anziché disporne, l'istituzione nell'ambito del lavoro digitale.

2. LE POLITICHE SOCIALI

2.1 IL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

Il Codice del Terzo settore⁶ ha atteso ad una revisione organica della disciplina relativa agli enti del Terzo settore, in sostituzione delle singole leggi di riferimento.

⁶ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106).

Con successivo decreto ministeriale⁷ sono state poi definite le procedure di iscrizione degli enti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), le modalità di deposito degli atti, le regole per la predisposizione, la tenuta e la conservazione del RUNTS.

In questo quadro, la legge regionale 53/2021⁸ disciplina l'esercizio a livello regionale delle funzioni amministrative concernenti il predetto registro. In particolare, l'atto normativo definisce le modalità di individuazione e costituzione dell'Ufficio regionale del registro, disciplina i procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti, regola la trasmigrazione dei registri esistenti e le attività di controllo.

La legge consta di quattro capi. Nel primo sono contenute le disposizioni generali. Il secondo enumera le funzioni dell'Ufficio regionale, precisando che tale ufficio adotta i provvedimenti di iscrizione e cancellazione nelle sezioni del registro; provvede alla registrazione delle informazioni e alla tenuta degli atti soggetti a deposito presso il registro e dei provvedimenti emanati; accerta l'esistenza di una delle cause di estinzione o scioglimento dell'ente e ne dà comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale ove ha sede l'Ufficio regionale; provvede, con cadenza almeno triennale, alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione alla relativa sezione del registro; esercita funzioni di controllo; rilascia i pareri obbligatori relativi alla devoluzione del patrimonio residuo in caso di estinzione o scioglimento dell'ente.

L'Ufficio regionale del registro è individuato dal direttore della direzione della Giunta regionale competente in materia di Terzo settore e si avvale, per l'esercizio dell'attività istruttoria, dei comuni capoluogo e della Città metropolitana di Firenze, che già curavano la tenuta dei registri regionali di cui alla normativa previgente. La Giunta regionale a sua volta emana indirizzi per lo svolgimento dei suddetti compiti istruttori.

Il terzo capo disciplina il controllo e la vigilanza sulle fondazioni del Terzo settore, il coordinamento, l'unificazione e la trasformazione di tali fondazioni, nonché il controllo sui singoli enti del Terzo settore. Il quarto capo detta disposizioni sulla trasmigrazione dei dati al registro e riporta la norma di copertura finanziaria.

La scheda di legittimità formulava talune osservazioni. Nei 'visto', l'articolo 117 della Costituzione era richiamato in termini generici, senza l'indicazione dei

⁷ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020 (Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore).

⁸ Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 53 (Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore in Toscana).

commi che identificano le potestà legislative esercitate nel caso in questione dalla Regione. Si raccomandava pertanto di richiamare espressamente i commi dell'articolo 117 della Costituzione rilevanti nel caso di specie. Inoltre, il testo attribuiva le funzioni amministrative concernenti il registro alla direzione regionale della Giunta regionale competente in materia di enti del Terzo settore, mentre il decreto ministeriale prima richiamato attribuisce tali funzioni direttamente all'Ufficio regionale del registro. Si suggeriva pertanto di riformulare la norma in conformità alla disposizione statutaria. Si suggeriva altresì di cassare dal testo ogni riferimento all'Ufficio "provinciale" del registro, giacché l'Ufficio del registro è organizzato su base provinciale solo nell'ambito delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La Commissione ha svolto una fase di consultazione dei soggetti interessati. Il testo originario è stato significativamente rielaborato da un gruppo di lavoro tecnico, composto dai competenti uffici della Giunta e del Consiglio, e coordinato dal Presidente della Terza Commissione. Tutte le osservazioni dell'Ufficio legislativo sono state recepite.

Inoltre, in accoglimento di una osservazione dell'Ufficio fattibilità, è stata configurata come necessaria, e non più come eventuale, l'emanazione da parte della Giunta regionale di specifici indirizzi nella materia de qua. Tali indirizzi, per effetto di un emendamento approvato in Commissione, sono impartiti non solo per il coordinamento dei compiti istruttori demandati ai comuni capoluogo ed alla Città metropolitana di Firenze, ma anche per garantire l'uniforme applicazione sul territorio regionale delle disposizioni riguardanti il registro.

E' stato altresì inserita la previsione secondo cui la Giunta regionale invia anche al Consiglio, a fini conoscitivi, la relazione che annualmente ogni Regione è tenuta a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito alle attività di iscrizione degli enti al RUNTS e alle criticità emerse, nonché in merito ai controlli eseguiti e ai relativi esiti.

Il Consiglio delle autonomie locali ha espresso sulla legge un parere favorevole condizionato al riconoscimento di uno specifico ruolo delle province nella tenuta del registro. Tale parere non è stato accolto per le motivazioni espresse nel preambolo. Nello specifico, poiché la normativa regionale previgente non aveva demandato alle province la tenuta dei registri regionali di settore, il legislatore regionale ha ritenuto non sussistere i presupposti per coinvolgere tali enti, almeno in questa prima fase, nei procedimenti concernenti la trasmigrazione dei dati al RUNTS e la gestione del registro unico.

2.2 GLI ALLOGGI SOCIALI

Con la legge regionale 38/2021⁹ viene autorizzata la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscano InvestiRe S.g.r. S.p.a., allo scopo di promuovere i servizi integrativi di comunità per la gestione degli alloggi sociali. Tali alloggi, come da definizione ministeriale¹⁰, sono unità immobiliari ad uso residenziale in locazione permanente destinate a individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

La legge trova fondamento nella previsione di cui all'articolo 48 della legge regionale 77/2013¹¹ concernente l'adesione, da parte di Regione Toscana, a fondi immobiliari chiusi costituiti per la realizzazione di interventi in materia di alloggi sociali. A tal fine, fu autorizzata una prima sottoscrizione di quote di fondi immobiliari chiusi aventi la finalità di realizzare alloggi sociali. Al termine della procedura ad evidenza pubblica è stato individuato il fondo immobiliare cui aderire, ovvero il Fondo Housing Toscana, e si è proceduto alla sottoscrizione delle relative quote, per una somma equivalente alla spesa autorizzata, finalizzata alla realizzazione di interventi in materia di alloggio sociale sul territorio regionale, secondo il progetto di investimento presentato dalla società di gestione del Fondo medesimo, che a seguito di successivi passaggi societari, è oggi denominata InvestiRE S.g.r. S.p.A.

Con la legge regionale 78/2020¹² è stata nuovamente autorizzata la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscana allo scopo di promuovere la realizzazione di alloggi sociali con interventi di tipo innovativo e sperimentale a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19. Si giunge infine alla legge in oggetto, che, oltre ad autorizzare la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo, prevede la stipula di uno specifico protocollo di intesa fra Regione Toscana e InvestiRe S.g.r. S.p.a. al fine di definire puntualmente i servizi integrativi di comunità degli alloggi sociali realizzati, o da realizzare, nel territorio toscano, e di specificarne criteri, assetti e priorità.

⁹ Legge regionale 2 novembre 2021, n. 38 (Disposizioni per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali).

¹⁰ Decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008¹⁰ (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

¹¹ Legge regionale 24 dicembre 2013, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2014).

¹² Legge regionale 5 agosto 2020, n. 78 (Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza Covid-19).

3. LE LEGGI TRASVERSALI

3.1 LA LEGGE DI MANUTENZIONE

La legge regionale 29/2021¹³ ha apportato alcune modifiche alla legge regionale 16/2000¹⁴. In particolare, in applicazione del decreto legislativo 27/2021¹⁵ le aziende unità sanitarie locali (USL) sono qualificate come autorità competenti designate per i controlli ufficiali in materia di alimenti e mangimi, salute e benessere degli animali, sanità delle piante e prodotti fitosanitari. Nell'esercizio di tali funzioni le aziende USL, fatte salve le specifiche competenze del Ministero della salute e di altre autorità statali, adottano i provvedimenti preventivi e repressivi previsti dalla normativa europea regolante siffatti controlli¹⁶.

Sempre in ambito sanitario, sono state disposte alcune modifiche alla legge regionale 40/2005¹⁷ a carattere strettamente manutentivo che riguardano la composizione della Conferenza regionale dei sindaci, il funzionamento della Conferenza regionale permanente in materia di emergenza urgenza territoriale, nonché il funzionamento della Commissione regionale di bioetica.

In ambito sociale, la legge in questione ha apportato dei correttivi formali alla legge regionale 41/2005¹⁸ aggiornando alcuni riferimenti normativi.

3.2 MANOVRE DI BILANCIO E LEGGI COLLEGATE

La legge regionale 44/2021¹⁹ incrementa il contributo complessivo regionale per sostenere il rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie aggiornando inoltre l'importo massimo autorizzato per l'acquisto da parte della Regione del complesso immobiliare ex ospedale Meyer sito a Firenze.

Viene poi autorizzata la concessione di un contributo straordinario per la ristrutturazione o realizzazione dell'immobile più adatto al trasferimento di attività sanitarie, unitamente ad altri servizi individuati dall'amministrazione comunale di Palazzuolo sul Senio. Il contributo è suddiviso fra l'Azienda USL Toscana centro e il Comune di Palazzuolo sul Senio. La concessione del contributo è subordinata alla

¹³ Legge regionale 5 agosto 2021, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021).

¹⁴ Legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16 (Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica).

¹⁵ Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117).

¹⁶ Regolamento (CE) 15 marzo 2017, n. 2017/625/UE.

¹⁷ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).

¹⁸ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

¹⁹ Legge regionale 29 novembre 2021, n. 44 (Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021–2023).

stipulazione di un accordo di programma fra la Regione, il Comune di Palazzuolo sul Senio, l'Azienda USL Toscana centro e altri soggetti pubblici o privati eventualmente interessati, che ne disciplini le modalità di erogazione e rendicontazione.

Parimenti, è autorizzata la concessione di un contributo straordinario per l'anno 2021 al Comune di Bucine per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria relativi ad un edificio sede di una struttura residenziale sanitaria assistenziale.

Infine, sono rimodulati i contributi straordinari previsti dalla normativa vigente a favore dei comuni gestori degli spazi portuali e delle aree pubbliche direttamente funzionali alla fruizione dei porti, per la realizzazione di interventi di abbattimento delle barriere architettoniche in ambito portuale.

La legge regionale 73/2018²⁰ ha istituito un contributo annuale per il triennio 2019-2021 a favore delle famiglie con figli minori disabili e in condizioni di handicap grave. Con la legge regionale 55/2021²¹ sono determinate le risorse necessarie per assicurare nel corso dell'anno 2022 il pagamento del contributo a coloro che non lo avevano ricevuto nell'anno 2021 - pur avendone maturato il diritto - per l'insufficienza degli stanziamenti previsti per tale annualità.

Onde ridurre significativamente i fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, la legge regionale 54/2021²² prevede la concessione di contributi a fondo perduto a favore delle imprese operanti nei comparti che registrano indici più significativi di incidenti sui luoghi di lavoro. I contributi sono destinati al sostegno di interventi funzionali al miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro e sono erogati nel rispetto della normativa dell'Unione europea sugli aiuti di Stato.

Con la medesima legge regionale è stata autorizzata la concessione di un contributo straordinario in conto capitale a favore del Comune di Firenze, per sostenere le spese relative alla realizzazione di un nuovo impianto natatorio.

Infine, in continuità con l'analoga misura già attivata nel triennio 2019-2021 dalla già citata legge regionale 73/2018, viene istituito un contributo annuale una tantum per il 2022 a favore delle famiglie con figli minori disabili, in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave di cui alla legge 104/1992²³.

²⁰ Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019).

²¹ Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 55 (Legge di stabilità per l'anno 2022).

²² Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022).

²³ Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

I requisiti per la concessione del contributo sono costituiti dall'appartenenza al medesimo nucleo familiare, dalla residenza in Toscana e da un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore ad euro 29.999,00. La norma originaria è stata significativamente emendata nel corso dell'iter legislativo innalzando il valore dell'ISEE e non richiedendo più un periodo minimo di residenza in Toscana, anche alla luce degli attuali orientamenti della Corte costituzionale in materia di diritti sociali.