

XI LEGISLATURA
CONSIGLIO REGIONALE

Deliberazione n. 42 del 5 luglio 2016 approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione

OGGETTO: L.R. 7 marzo 2003, n. 5. Esame di ammissibilità della proposta di referendum abrogativo n. 1 avente ad oggetto la legge regionale 17/2014 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria".

IL CONSIGLIO REGIONALE

VISTO il capo II della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5, e successive modifiche, recante la disciplina del referendum abrogativo regionale, in attuazione dell'articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;

VISTA la proposta di referendum abrogativo regionale presentata in data 26 maggio 2016, recante il seguente quesito <<Volete che sia abrogata la legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 dal titolo "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"?>>;

CONSIDERATO che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, nella seduta del 23 giugno 2016, non ha raggiunto il consenso unanime dei componenti sulla decisione da adottare in merito alla ammissibilità della suddetta proposta di referendum e che pertanto, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, della citata legge regionale 5/2003, l'argomento è stato iscritto di diritto all'ordine del giorno della seduta dell'Assemblea regionale n. 232 del 5 luglio 2016, immediatamente successiva a quella dell'Ufficio di Presidenza sopra richiamata;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 7, commi 6 e 7, della citata legge regionale 5/2003, l'Assemblea delibera su motivati ordini del giorno presentati nel corso del dibattito e che la proposta di referendum è dichiarata ammissibile se i voti negativi, nel cui computo non deve tenersi conto delle astensioni, non raggiungono la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione;

PRESO ATTO della decisione della Presidenza del Consiglio regionale di dare la priorità, in caso di presentazione di più ordini del giorno a sostegno dell'ammissibilità o della inammissibilità, ai due ordini del giorno alternativi presentati per primi;

TENUTO CONTO dell'ampio dibattito svoltosi in Assemblea, nella predetta seduta, sull'ammissibilità della proposta di referendum in oggetto;

VISTI gli ordini del giorno motivati presentati nel corso del dibattito nel seguente ordine cronologico e che, allegati alla presente deliberazione, ne costituiscono parte integrante:

- ordine del giorno n. 1 presentato dai consiglieri Bianchi, Dal Zovo, Frattolin, Sergio, Ussai, a sostegno della ammissibilità (all.1);

- ordine del giorno n. 2 presentato dai consiglieri Moretti, Lauri, Paviotti, a sostegno della inammissibilità (all.2);

- ordine del giorno n. 3 presentato dai consiglieri Riccardi, Novelli, De Anna, Marini, Ziberna, Tondo, Revelant, Sibau, Ret, Santarossa, Ciriani, Zilli, Violino, Piccin, a sostegno della ammissibilità (all.3);

- ordine del giorno n. 4 presentato dai consiglieri Colautti, Cargnelutti, Barillari, a sostegno della inammissibilità (all.4);

VISTO il risultato della votazione effettuata dall'Assemblea a scrutinio palese con rilevazione dei nomi, nella seduta n. 232 del 5 luglio 2016, nella quale i voti contrari all'ammissibilità – per le motivazioni indicate nell'ordine del giorno n. 2 – sono risultati pari a 26, mentre quelli favorevoli all'ammissibilità – per le motivazioni indicate nell'ordine del giorno n. 1 – sono risultati pari a 20;

CONSIDERATO che i voti contrari all'ammissibilità della proposta di referendum in oggetto hanno raggiunto la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione e che pertanto, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, della legge regionale 5/2003, la proposta stessa va dichiarata inammissibile, per le motivazioni contenute nell'ordine del giorno n. 2, che si intendono qui integralmente richiamate;

DELIBERA

1) di dichiarare, per le ragioni esposte in premessa, inammissibile la proposta di referendum abrogativo regionale in oggetto;

2) di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul BUR entro 10 giorni dalla sua adozione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 8, della legge regionale 5/2003.

IL PRESIDENTE

Franco Iacop

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Paride Cargnelutti

IL SEGRETARIO GENERALE

Augusto Viola



XI LEGISLATURA

atti consiliari

ORDINE DEL GIORNO n. 1

Collegato alla proposta di referendum abrogativo n.1 avente a oggetto l'abrogazione della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 <<Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria>>

Presentatori: Bianchi, Dal Zovo, Frattolin, Sergo, Ussai

Oggetto: Ammissibilità della proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"

IL CONSIGLIO REGIONALE,

VISTO il Capo II della Legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 "Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali";

VISTO il quesito referendario depositato in data 26 maggio 2016 presso la Segreteria generale del Consiglio regionale recante il seguente quesito: "Volete che sia abrogata la legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 dal titolo "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria?";

CONSIDERATO che nella seduta dell'Ufficio di Presidenza di data 23 giugno 2016 non vi è stata unanimità nella votazione del sopraindicato quesito referendario e che quindi, l'argomento è stato iscritto di diritto all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale immediatamente successiva ai sensi dell'art. 7, comma 5 della LR 5/2003;

VISTE le memorie depositate dal Comitato referendario;

CONSIDERATO che:

- la legge regionale n. 17/2014, oggetto di referendum abrogativo, non rientra fra le leggi che l'art. 4 della LR 5/2003 esclude dall'iniziativa referendaria. Il contenuto della LR 17/2014 riguarda la materia sanitaria in alcuni suoi aspetti definiti: le linee per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale, le misure di intervento per la razionalizzazione e l'efficienza del servizio sanitario regionale. Nessuna di queste materie riguarda quelle categorie di leggi che sono indicate nell'art. 4 della LR 5/2003;

- la proposta di referendum sopraindicata contiene i requisiti di ammissibilità previsti dall'articolo 7 della legge regionale 5/2003: la chiarezza ed univocità della formulazione del quesito richiesta dalla lett. C) dell'art 7 della LR 5/2003 devono essere intesi, per nota e consolidata dottrina della Corte Costituzionale, nel senso che da un lato, il quesito deve essere chiaro perché rivolto ad abrogare senza equivoci un complesso normativo facilmente identificabile da parte dell'elettore, dall'altro le richieste referendarie debbono essere "coerenti" perché il risultato dell'abrogazione deve essere univocamente orientato a produrre risultati non contraddittori l'uno rispetto agli altri. Da questo punto di vista, il quesito referendario presentato dai promotori risulta essere dotato sia della chiarezza che della univocità. E' chiaro, perché risulta volto alla totale abrogazione della legge 17/2014, è univoco perché non ci sono dubbi sul fatto che il risultato positivo del referendum porterà all'abrogazione di tutte le norme contenute in quel testo legislativo;

- il referendum abrogativo è espressione della democrazia diretta nella quale i cittadini possono, senza alcuna intermediazione o rappresentanza parlamentare, esercitare direttamente il potere legislativo, vale a dire che il "diritto" a richiedere ed effettuare referendum nelle materie non esplicitamente escluse da esso, costituisce una delle specificazioni di un diritto politico più ampio: quello attribuito a tutti i cittadini in base all'art. 48 della Costituzione. L'abrogazione popolare di un'intera legge rappresenta la domanda referendaria più fedele al modello dell'art. 75 della Costituzione, perché capace di restituire la decisione legislativa all'organo legislativo, chiamato così a disciplinare la materia in forme nuove, in aderenza al pronunciamento popolare. Sarebbe, dunque, un capovolgimento di prospettiva ingiustificato, l'assumere a figura sintomatica di una sorta di eccesso di potere referendario, l'idoneità del quesito ad abrogare totalmente una legge;

- l'articolo 14 della legge regionale 5/2003 prevede che: "... Il Presidente della Regione, sentita la Giunta, può ritardare, nel decreto stesso, indicandone espressamente i motivi, l'efficacia dell'abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni dalla data di pubblicazione";

- la ratio dei 60 gg. indicata nel suindicato articolo è quella di evitare vuoti normativi ritenuti particolarmente sgraditi, al fine di consentire l'approvazione da parte del legislatore rappresentativo un intervento nelle more idoneo ad impedire la discontinuità nel tessuto normativo e ordinamentale (si veda sentenza Corte Cost 16/1978 e seguenti che così recita "Nell'eventualità di un voto popolare abrogativo, nulla può dunque impedire al legislatore ordinario di colmare in altro modo il conseguente vuoto normativo o di intervenire prima ancora che la lacuna sia divenuta effettiva, in virtù dell'articolo 37 comma 3 della L. 352/1970 - si vuole ricordare che tra i componenti nella decisione della Corte citata vi era Livio Paladin);

- la Corte costituzionale elaborò agli inizi degli anni ottanta una giurisprudenza che escludeva dal referendum tutti quei quesiti che contenessero norme che la Corte definì a contenuto costituzionalmente vincolato (es. legge sull'aborto terapeutico), anche se successivamente la stessa Corte ha abbandonato questo criterio per escludere il referendum solo dalle leggi a contenuto costituzionalmente obbligatorio (ad esempio quelle che contengono norme indispensabili per il funzionamento degli organi costituzionali);

- il referendum richiesto non sembra in grado di ledere, se approvato, né i diritti fondamentali tutelati dalla nostra Costituzione e dal nostro Statuto né il funzionamento di organi essenziali per il funzionamento dell'ordinamento regionale. La L.R. 17/2014 regola la materia sanitaria che è una materia volta a soddisfare quei diritti intangibili che discendono dall'art. 32 della Costituzione, ma quella legge interviene nella materia sanitaria solo per regolare ex novo l'assetto istituzionale ed organizzativo della stessa sicché non si può ritenere che dal mutamento di quell'assetto possa derivare una lesione di diritti intangibili per la salute;

RITENUTO quindi che, per le motivazioni sopra indicate, la proposta referendaria presenti i requisiti di ammissibilità previsti dalla legge regionale 5/2003;

DELIBERA

- di dichiarare l'ammissibilità della proposta di referendum abrogativo recante il seguente quesito: "Volete che sia abrogata la legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 dal titolo "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria?";

- di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul BUR ai sensi del comma 8 dell'articolo 7 della legge regionale 5/2003.



XI LEGISLATURA

atti consiliari

ORDINE DEL GIORNO n. 2

Collegato alla proposta di referendum abrogativo n.1 avente a oggetto l'abrogazione della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 <<Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria>>

Presentatori: Moretti, Lauri, Paviotti

Oggetto: L.r. 7 marzo 2003 n. 5. Esame di ammissibilità della proposta di referendum abrogativo n. 1 avente ad oggetto la legge regionale 17/2014 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA,

VISTO il capo II della legge regionale 7 marzo 2003, n. 5, e successive modifiche, recante la disciplina del referendum abrogativo regionale, in attuazione dell'articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ed in particolare:

- gli articoli 2 e 5, commi da 1 a 4 e comma 8, che nell'attribuire ad almeno 15.000 elettori il diritto di chiedere e di far svolgere un referendum abrogativo di leggi regionali o di loro parti, condizionano la richiesta e lo svolgimento del referendum ad un preliminare accertamento dell'ammissibilità del referendum stesso, accertamento che deve essere richiesto con una "proposta di referendum" presentata da parte di almeno 500 elettori (detti "promotori"), iscritti nelle liste elettorali di Comuni della regione e appartenenti ad almeno tre circoscrizioni elettorali, per ciascuna delle quali il numero dei promotori non deve essere inferiore a 50, ovvero, qualora il referendum concerna leggi regionali o singole disposizioni di leggi che, per espressa previsione normativa, si applichino solo ad una parte del territorio regionale, residenti, almeno per il 50 per cento, in Comuni rientranti in quella medesima parte, fermo restando il rispetto dei predetti limiti minimi per circoscrizione;
- gli articoli 3, 4, 5, commi 5, 6 e 7, nonché l'articolo 7, comma 2, che definiscono i requisiti formali e sostanziali del quesito referendario che si propone di sottoporre agli elettori;
- gli articoli 6 e 7 che attribuiscono all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il compito di deliberare sull'ammissibilità della proposta di referendum entro trenta giorni dalla presentazione della proposta stessa, verificando il rispetto dei requisiti di ammissibilità fissati dalle disposizioni sopra richiamate, prevedendo che lo stesso Ufficio di Presidenza debba deliberare all'unanimità dei componenti e che, qualora essa non sia raggiunta, l'argomento sia iscritto di diritto all'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva del Consiglio regionale, il quale delibera sull'ammissibilità del referendum, su motivati ordini del giorno presentati nel corso del dibattito e prima della chiusura dello stesso;

VISTA la proposta di referendum abrogativo regionale, presentata in data 26 maggio 2016, e il relativo verbale di deposito, registrato al prot. n. 6326/P, di n. 125 moduli di raccolta ed autenticazione delle firme, tutti recanti il seguente quesito <<Volete che sia abrogata la legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 dal titolo "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"?>> e tutti recanti altresì l'indicazione dei promotori designati ad esercitare le specifiche funzioni ed adempimenti previsti dalla stessa legge regionale 5/2003, corredati dei certificati elettorali dei sottoscrittori;

DATO ATTO che della presentazione della proposta di referendum è stata data notizia nel BUR del 10 giugno 2016, ai sensi dell'articolo 5, comma 9, della legge regionale 5/2003;

VISTI i processi verbali delle sedute dell'Ufficio di Presidenza del 14 giugno 2016, del 20 giugno 2016, nel corso della quale sono stati uditi i promotori designati indicati nella proposta di referendum, e del 23 giugno 2016, nel corso della quale l'Ufficio di Presidenza ha preso atto del mancato raggiungimento dell'unanimità dei componenti sulla decisione da adottare in merito all'ammissibilità del referendum;

VISTA la memoria presentata dai promotori del referendum abrogativo, pervenuta in data 23 giugno 2016, nella quale si sostiene l'ammissibilità del referendum;

ACCERTATA la regolarità delle sottoscrizioni e delle relative autenticazioni, la presenza dei certificati elettorali e il rispetto dei quorum prescritti dalla legge regionale 5/2003, sia in totale (almeno 500 elettori), sia con riferimento alle singole circoscrizioni elettorali (almeno 50 elettori per almeno 3 delle 5 circoscrizioni elettorali), mentre non rileva il requisito di cui all'art. 5, comma 4, non ricorrendo il presupposto da esso previsto;

CONSIDERATO che:

- la normativa statale che disciplina i principi dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale, ovvero il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), attribuisce alle aziende sanitarie il compito di garantire a livello locale l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) e conferisce alle Regioni il compito di disciplinare l'articolazione sul territorio di tali aziende e la loro organizzazione, nel rispetto dei principi espressamente stabiliti e altresì ricavabili dallo stesso decreto;

- la legge regionale 17/2014, di cui si propone l'integrale abrogazione per via referendaria, definisce, in attuazione dei suddetti principi, l'attuale assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e costituisce il necessario presupposto normativo dell'organizzazione e del funzionamento delle attuali aziende per l'assistenza sanitaria (AAS) attive sul territorio regionale, cui spetta il compito di garantire l'erogazione dei servizi sanitari, assicurando l'esercizio del diritto alla salute tutelato dall'articolo 32 della Costituzione;

- la legge 17/2014, nel ridisciplinare tale assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale, ha espressamente abrogato le previgenti leggi regionali 41/1993, 12/1994 e 13/1995;

- il vuoto normativo, originato da un'eventuale abrogazione referendaria dell'intera legge regionale 17/2014, non potrebbe essere colmato da una reviviscenza delle norme regionali abrogate dalla stessa legge regionale 17/2014, sulla cui base era fondato il precedente assetto, atteso che la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, afferma l'inidoneità della abrogazione per via referendaria a far

rivivere le norme abrogate dalla legge o dalle disposizioni di legge oggetto del quesito (cfr. sentenze 5/2015, 12/2014, 13/2012, 28/2011, 24/2011, 23/2000, 13/1999, 36/1997, 31/2000 e 40/1997);

- la legge regionale 17/2004 rientra nella categoria delle "leggi costituzionalmente necessarie", che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze 17/1997, 49/2000, 45/2005, 16/2008, 12/2014) sono indispensabili per attuare e rendere effettivo un principio costituzionale o un diritto costituzionalmente riconosciuto e che, in quanto tali, potrebbero essere solo modificate, ma non abrogate, pena il venir meno appunto della garanzia di un diritto garantito dalla Costituzione, in quanto una eventuale abrogazione della legge 17/2014 farebbe venir meno le attuali aziende sanitarie, essendo eliminato il loro fondamento normativo e renderebbe quindi impossibile sul territorio regionale l'erogazione dei servizi sanitari;

- la legge regionale 17/2014, quindi, in quanto costituzionalmente necessaria per garantire l'esercizio sul territorio regionale del diritto alla salute tutelato dall'articolo 32 della Costituzione, non potrebbe essere meramente e integralmente abrogata senza essere contestualmente sostituita da una diversa normativa, che dovrebbe comunque disciplinare un apparato amministrativo, in conformità ai principi ricavabili anzitutto dal citato decreto legislativo 502/1992 - indispensabile per garantire sul territorio regionale l'erogazione dei servizi sanitari, e quindi il diritto alla salute, che l'articolo 32 della Costituzione tutela come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività";

- il quesito referendario non rispetta inoltre il requisito dell'omogeneità, affermato da costante giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze 16/1978, 27/1981, 47/1991, 64/1990, 65/1990, 12/2014), secondo cui sono inammissibili le richieste tendenti a sottoporre al corpo elettorale un quesito contenente una pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, in quanto in tal modo verrebbe coartata la libertà di voto dell'elettore in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.;

- la legge regionale 17/2014, di cui si propone l'integrale abrogazione, comprende infatti una pluralità di oggetti eterogenei, non riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria, in quanto essa: istituisce cinque nuove aziende sanitarie con, al loro interno, i presidi ospedalieri, in luogo delle precedenti sei aziende territoriali e tre ospedaliere; ridefinisce i rapporti tra SSR e Università, con l'incorporazione delle preesistenti aziende ospedaliero-universitarie nelle nuove aziende per l'assistenza sanitaria (art. 4); istituisce l'Ente per la gestione accentrata dei servizi condivisi, con funzioni di centrale unica di committenza per gli enti del SSR (art. 7); disciplina i livelli di erogazione dei livelli essenziali di assistenza da parte delle aziende per l'assistenza sanitaria, con riferimento all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, all'assistenza distrettuale e all'assistenza ospedaliera (Titolo IV); disciplina l'organizzazione del dipartimento di prevenzione (art. 17), del distretto (art. 19), l'organizzazione dell'assistenza medica primaria (art. 20), l'assistenza domiciliare (art. 21), il dipartimento di salute mentale (art. 22), l'organizzazione dell'assistenza ospedaliera, con la definizione della rete ospedaliera regionale (art. 28) e la riconversione dei cosiddetti piccoli ospedali (art. 34); interviene sugli strumenti della pianificazione regionale, prevedendo in particolare la riorganizzazione della rete dell'emergenza-urgenza (art. 38); disciplina le reti di patologia (art. 39); ridefinisce la normativa concernente l'autorizzazione all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie, le procedure di accreditamento e gli accordi contrattuali con gli operatori privati (artt. 48, 49 e 50);

- pertanto, ove il quesito fosse ammesso, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di disposizioni di contenuto diverso, con conseguente compressione della propria libertà di scelta;

RITENUTO di non condividere gli argomenti addotti dai promotori nella loro memoria per sostenere l'ammissibilità del referendum in quanto:

- la previsione di un differimento, per un termine non superiore a 60 giorni dell'efficacia dell'eventuale abrogazione, prevista dall'articolo 14 della legge regionale 5/2003, non assicura, di per sé, che il vuoto normativo, determinato dall'esito del referendum, possa essere colmato tempestivamente dal legislatore;

- la sentenza della Corte costituzionale 16/1978, richiamata nella memoria, si riferisce alle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, mentre la fattispecie in esame è qualificabile come legge costituzionalmente necessaria (per la quale il vincolo che discende dalla Costituzione non riguarda il contenuto ma l'esistenza della legge);

RITENUTO che, per tali motivi, il quesito referendario contenuto nella proposta in esame non rispetta taluni requisiti di ammissibilità previsti dalla legge regionale 5/2003, e segnatamente quelli prescritti dall'articolo 4, comma 2, secondo cui, ai fini della verifica dei requisiti di ammissibilità del referendum, trovano applicazione "i principi e gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non ammissibilità del referendum abrogativo";

DELIBERA

1) di dichiarare, per le ragioni esposte in premessa, inammissibile la proposta di referendum abrogativo regionale in oggetto;

2) di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul BUR entro 10 giorni dalla sua adozione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 8, della legge regionale 5/2003.



XI LEGISLATURA

atti consiliari

ORDINE DEL GIORNO n. 3

Collegato alla proposta di referendum abrogativo n.1 avente a oggetto l'abrogazione della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 <<Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria>>

Presentatori: Riccardi, Novelli, De Anna, Marini, Ziberna, Tondo, Revelant, Sibau, Ret, Santarossa, Ciriani, Zilli, Violino, Piccin

Oggetto: Sulla necessità di dichiarare ammissibile la proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17.

PREMESSO che in data 26 maggio 2016 è stata depositata presso la Segreteria generale del Consiglio regionale, da 11 dei promotori, una proposta di referendum regionale abrogativo contenuta in n. 125 moduli di raccolta delle firme, recanti il seguente quesito: "Volete che sia abrogata la legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 dal titolo "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"? ;

RICORDATO che, ai sensi dell'articolo 7, comma 7, della legge regionale 5/2003, non avendo l'Ufficio di Presidenza raggiunto il consenso unanime dei componenti in merito all'ammissibilità delle proposte di referendum in oggetto, su tale ammissibilità è chiamato a deliberare il Consiglio regionale su motivati ordini del giorno presentati nel corso del dibattito e prima della chiusura dello stesso;

RILEVATO che, se il legislatore avesse voluto circoscrivere il tema nel ristretto recinto delle questioni giuridiche, non avrebbe previsto il passaggio in Aula di un argomento che, a quel punto, avrebbe potuto tranquillamente venir risolto con un parere del Segretario generale del Consiglio regionale;

ATTESO che, invece, il legislatore ha voluto che, in caso di non unanimità dell'Ufficio di Presidenza, si venisse in Aula dove la questione torna ad essere squisitamente politica, in quanto il Consiglio regionale è un organo politico che esprime valutazioni di natura politica;

VISTI i recenti precedenti, nei quali l'attuale maggioranza ha approvato delle disposizioni legislative in materia di commercio e di "fine vita" che, oltre ad ignorare consapevolmente un consolidato orientamento interpretativo della Corte Costituzionale, riportavano il parere contrario degli uffici che ne denunciavano la palese illegittimità costituzionale;

CONSIDERATO che in quelle circostanze il Consiglio regionale, per motivazioni strettamente politiche, decise di ignorare la giurisprudenza costituzionale e di procedere comunque con l'approvazione di testi che sicuramente sarebbero stati impugnati;

RITENUTO che le motivazioni politiche addotte in questo caso, dai sostenitori della necessità di dichiarare ammissibile il quesito referendario, attengono ai più alti e fondanti principi di partecipazione popolare e all'esercizio democratico dei diritti di cittadinanza;

Tutto ciò premesso,

IMPEGNA IL CONSIGLIO REGIONALE

A dichiarare ammissibile la proposta di referendum abrogativo della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria."



XI LEGISLATURA

atti consiliari

ORDINE DEL GIORNO n. 4

Collegato alla proposta di referendum abrogativo n.1 avente a oggetto l'abrogazione della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 <<Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria>>

Presentatori: Colautti, Cargnelutti, Barillari

Oggetto: Legge regionale 7 marzo 2003, n. 5. Esame di ammissibilità della proposta di referendum abrogativo n. 1 avente ad oggetto la legge regionale 17/2014 "Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria"

PRESO ATTO che l'articolo 12, comma 2, dello Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia dispone che "la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina", tra l'altro, "l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo";

PRESO ATTO, inoltre, che la legge regionale 7 marzo 2003, n. 5 (Articolo 12 dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali) assegna, all'articolo 7, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la pronuncia sull'ammissibilità della proposta di referendum e qualora non raggiunga l'unanimità l'argomento è iscritto all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale immediatamente successiva;

RAVISATO che la pronuncia di ammissibilità del referendum è quindi affidata al medesimo Organo legislativo, composto dalle forze politiche presenti nello stesso, il cui operato, oltre ad essere inevitabilmente ed inequivocabilmente politico, è anche Organo "giudice", deputato a valutare sui referendum inerenti le leggi dallo stesso votate;

RICORDATO che tale aspetto è già stato superato da moltissime, se non da tutte, le Regioni italiane che invece hanno affidato la pronuncia di ammissibilità sui referendum regionali, per motivi di opportunità, ad un Organo terzo denominato in genere Commissione di garanzia, composto dal Presidente del Consiglio regionale, dall'Avvocato della Regione, da professori universitari, magistrati ed avvocati;

RITENUTO che pare opportuno, oltre che necessario in questa occasione, invitare l'Aula a rivedere quanto prima la disciplina degli istituti di partecipazione popolare nella nostra Regione, con le procedure di cui al sopra citato articolo 12 dello Statuto, affinché il procedimento di ammissibilità sui referendum sulle leggi regionali venga affidato ad un Organo consiliare terzo;

ATTESO quindi che la pronuncia del Consiglio regionale, pur organo politico, dovrebbe essere scevra da tale connotazione ed attenersi quanto più possibile, in tali casi, ad una valutazione strettamente giuridica;

PRESO ATTO del lavoro di approfondimento giuridico svolto dagli uffici consiliari ed in particolare, poiché il quesito referendario, nell'intenzione dei promotori, avrebbe a oggetto l'intero corpo normativo, il cui eventuale esito positivo della consultazione referendaria comporterebbe certamente l'abrogazione della legge regionale, oggetto della stessa, ma non la reviviscenza della disciplina precedente, abrogata dalla legge oggetto di referendum, e che pertanto non verrebbe ripristinato l'assetto del servizio sanitario regionale precedente alla legge regionale 17/2014, ma si determinerebbe un vuoto normativo, suscettibile di essere colmato soltanto da un nuovo intervento del legislatore regionale;

CONSIDERATO che il su esposto principio, fermo nella giurisprudenza costituzionale (sentenze Corte cost. n. 33 e 34/2000, 13/2012, 5/2015), si spiega con il fatto che la disciplina costituzionale (art. 75, comma 2, Cost.), come anche la legge regionale, fa riferimento all'abrogazione, come tale destinata a operare "da ora", ex nunc (e da non confondere con l'annullamento della legge, fisiologicamente retroattivo, efficacia ex tunc), e che pertanto il referendum non può riportare in vigore la legge abrogata dalla legge oggetto del referendum, in quanto quest'ultima aveva operato validamente l'eliminazione della fonte antecedente;

ATTESO che alla luce di quanto esposto, qualora la legge in discussione venisse abrogata in toto, non residuerebbe un quadro normativo che consenta una adeguata tutela del diritto alla salute, pregiudicando la concreta operatività del SSR come disciplina del sistema sanitario regionale;

RICORDATA la sentenza della Corte costituzionale n. 16/1978 nella quale si legge: *"Ma nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitri del legislatore, operabile da questa Corte in rapporto ai più vari parametri; così la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo. Se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.). Né giova replicare - (...) - che saranno gli elettori ad esprimere in proposito il loro libero giudizio politico: approvando o respingendo la richiesta, secondo che il quesito sia stato formulato in termini più o meno chiari e precisi. Sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (...): appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi - e per se stessi ammissibili - sono stati conglobati a forza entro un solo contesto. Effettivamente, libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito,*

in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie.”;

PRESO ATTO però che la volontà popolare che ha portato alla richiesta di referendum non può essere sottaciuta né sottovalutata ma l'Organo politico Consiglio regionale, rappresentativo della volontà popolare espressa con le elezioni, deve tener conto delle aspettative e delle aspirazioni della volontà popolare stessa, ma che allo stato degli atti si renderebbe necessaria, al fine dell'ammissibilità del referendum, una rimodulazione del quesito referendario che individui attentamente alcune norme ritenute sottoponibili a referendum, rispetto a come originariamente pensato, ovvero con riferimento all'intera legge regionale in esame;

RITENUTO quindi di suggerire, quale strada percorribile, per cercare di evitare gli ostacoli prospettati, di compiere da parte dei promotori referendari un'analisi dettagliata della legge, onde individuare alcuni punti critici, suscettibili di essere colpiti separatamente dall'azione referendaria, ma senza determinare per questo l'inoperatività complessiva del sistema sanitario regionale;

RICORDATO, del resto, che da un'attenta analisi della prassi regionale in materia, emerge come tale scelta sia stata già compiuta durante la VII legislatura regionale, con riferimento a più proposte di referendum in materia sanitaria, tutte dichiarate ammissibili e che tali proposte avevano per la quasi totalità ad oggetto disposizioni specifiche della legge regionale n. 13/1995 ed erano rivolte alla soppressione di alcuni puntuali vincoli come: il limite minimo di 250 posti letto e l'obbligo di riconversione di ospedali sotto questo limite; il numero di posti letto RSA per anziani; la specificazione delle unità di ostetricia e ginecologia e di pediatria dell'area funzionale materno-infantile degli ospedali di rete; l'obbligo di riconversione degli ospedali con meno di 250 posti letto, etc.;

ATTESO infine che nel merito la riforma del sistema sanitario regionale di cui alla legge regionale 17/2014 ha dimostrato, in questi anni di applicazione, notevoli criticità in più aspetti e che sarebbe necessario rimuoverle anche attraverso una legge regionale di manutenzione, da presentare al Consiglio regionale quanto prima;

Tutto ciò premesso,

IL CONSIGLIO REGIONALE

Si pronuncia sull'inammissibilità del referendum abrogativo n. 1 in materia di sanità.