

Giurisprudenza in tema di livelli essenziali: passi scelti

88/2003

Nel settore sanitario, fin dall'art. 53 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), si è parlato di "livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", ma in particolare il secondo comma dell'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quale modificato dal d.lgs. 19 giugno 1999, n.229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art.1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), afferma che il Servizio sanitario nazionale "assicura (.....) i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse"; a loro volta, i commi 6 e 7 compiono alcune specificazioni generali relativamente ai livelli di assistenza compresi od esclusi dai livelli erogati a carico del Servizio sanitario nazionale.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, a questa disposizione si è riferito l'emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario; in questa occasione, peraltro, si è anche disciplinato il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ed in realtà, dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il d.P.C.m 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo "i nuovi livelli essenziali di assistenza", entro i quali rientrano anche quelli relativi (per quanto rileva nella presente causa) alla "attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool".

Mentre questo atto non prevede ulteriori procedimenti di specificazione o di integrazione, successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), ha confermato per il futuro la utilizzabilità dei "livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni", ha affermato che "le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale" sono quelle di cui al d.P.C.m.29 novembre 2001, ha previsto esplicitamente (quanto già era implicito nella preesistente disciplina e cioè) che eventuali modificazioni agli allegati del citato d.P.C.m. debbano essere "definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

Al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m. 29 novembre 2001.

Risulta quindi del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

383/2005

Livelli essenziali: "In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione», mentre esso non è utilizzabile «al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (cfr., da ultimo, la sentenza n. 285 del 2005)."

279/2005

8.- Gli artt. 12, comma 2, 13, comma 3, e 14, commi 2 e 4, dettano disposizioni transitorie, relativamente all'assetto pedagogico, didattico ed organizzativo della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di secondo grado, fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'art. 7, comma 1, della legge di delega.

Dette norme sarebbero, secondo le regioni ricorrenti (la Regione Friuli-Venezia Giulia impugna peraltro i soli artt. 12, comma 2, e 13, comma 3), lesive dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, in quanto reiterano la previsione di emanazione di un regolamento statale il cui oggetto - quale indicato dal citato art. 7, comma 1, della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) - non sarebbe interamente riconducibile alle norme generali

sull'istruzione ma ricadrebbe, almeno in parte, in materia di legislazione concorrente, nella quale non è consentito allo Stato fare ricorso allo strumento regolamentare.

Subordinatamente, le medesime norme dovrebbero ritenersi illegittime, per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il citato art. 7, comma 1, prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni solo per quanto riguarda le materie indicate alla lettera *c*) («definizione degli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici»), ma non anche per quelle di cui alla lettera *a*) («individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline») ed alla lettera *b*) («determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici»). E tanto la disciplina degli orari, di cui alla lettera *a*), quanto quella relativa alle modalità di valutazione dei crediti scolastici, di cui alla lettera *b*), pur se in ipotesi ricondotte alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *n*), interferirebbero comunque con la gestione del servizio scolastico, di competenza regionale, così da richiedere l'adozione di meccanismi collaborativi.

8.1.– La questione non è fondata.

I regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione.

Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione.

467/2005

.2.– Dall'esame della normativa statale in materia emerge l'identità di *ratio* che ha indotto il legislatore nazionale ad includere nello stesso contesto normativo sia l'erogazione gratuita di particolari prodotti dietetici a specifiche categorie di portatori di stati morbosi tassativamente individuati, sia l'erogazione gratuita di sostituti del latte materno per i figli di madri sieropositive per HIV. Tale *ratio* può essere identificata nel garantire il consumo gratuito di particolari sostanze alimentari a specifiche categorie di soggetti, in relazione ad esigenze di salute ritenute meritevoli di tutela.

All'identità di *ratio* generale corrisponde tuttavia una precisa differenziazione quanto alle finalità specifiche delle tutele in relazione alla diversa qualità dei soggetti destinatari delle erogazioni a carico del Servizio sanitario nazionale. Bisogna distinguere infatti una finalità di assistenza sanitaria curativa, indirizzata a soggetti che risultino già affetti da malattie che richiedono un'alimentazione particolare, da una finalità di prevenzione, concernente soggetti sani, i lattanti figli di madri sieropositive per HIV, che occorre preservare dal pericolo di contagio veicolato dal latte materno. La diversità di fini di tutela e di soggetti beneficiari si riflette inevitabilmente sulle modalità di erogazione e sui contesti istituzionali e organizzativi nei quali questa viene effettuata.

3.3.– Poste queste diversità, viene in evidenza come una legge regionale destinata a disciplinare le modalità di tutela dei soggetti affetti dalle malattie particolari di cui sopra, non possa che partire dalla definizione dei livelli essenziali di prestazione data dalla legislazione statale sugli stati morbosi da ammettere come presupposti della tutela stessa, anche per orientare tutto il sistema delle mense collettive, pubbliche e private, facendo carico al Sistema sanitario nazionale dei costi delle sostanze da utilizzare per la somministrazione di pasti differenziati. L'introduzione in questo contesto normativo di prodotti alimentari destinati ai lattanti, così come prospettata dal ricorrente, si sarebbe collocata fuori dal dichiarato ambito operativo della legge regionale, limitato alla tutela dei soggetti portatori delle patologie già individuate dalla normativa statale, richiamati integralmente al solo scopo di individuare i fruitori della ristorazione differenziata.

3.4.– Da quanto appena detto si trae la logica conseguenza che la mancata previsione, nella legge regionale impugnata, dell'erogazione dei sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV non ha, né potrebbe avere, effetto preclusivo di tale forma di assistenza integrativa, che rimane garantita dalla normativa statale, in cui è stabilito pure che l'esistenza del presupposto della prestazione – la condizione di figlio di madre sieropositiva per HIV – venga accertata e certificata da uno specialista del Servizio sanitario nazionale dipendente o convenzionato (art. 2, comma 2, del già citato d.m. 8 giugno 2001), mentre l'accertamento e la certificazione delle patologie che danno diritto alla erogazione di prodotti dietetici è attribuito a «centri di riferimento a tal fine individuati dalle regioni» (art. 2, comma 1).

Con diverso atto legislativo la medesima Regione dovrà disciplinare le modalità con le quali gli specialisti del SSN comunicano gli accertamenti eseguiti alle ASL di appartenenza degli assistiti. Si tratta di profilo assistenziale diverso – seppur accomunato, come s'è detto, da un'unica *ratio* generale a quello già disciplinato con la legge regionale impugnata – suscettibile di attuazione da parte della Regione con una normativa *ad hoc* di carattere organizzativo che non può essere certo sostituita da una pronuncia di questa Corte. Né da tali dettagli procedurali dipende l'esistenza del diritto all'erogazione dei prodotti necessari all'alimentazione dei figli di madri sieropositive per HIV, che non risulta negato o contraddetto dalla legge regionale impugnata, riguardante esclusivamente i prodotti dietetici destinati a soggetti malati, la cui erogazione presenta aspetti e modalità necessariamente differenti.

4.– La determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza integrativa relativa ai prodotti destinati ad un'alimentazione differenziata rientra senza dubbio nella previsione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., in quanto relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza, lo scrutinio di costituzionalità operato con riguardo a tale parametro rende inutile l'esame della questione sotto il profilo della presunta violazione dei principi generali in materia di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., prospettata in via subordinata nel ricorso governativo. Tali principi, nella fattispecie, non vengono in rilievo per la presenza, dopo la

riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di una riserva statale di legislazione in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali incidenti in ambiti materiali diversi. Questa riserva assorbe tutte le questioni relative, le quali prima della suddetta riforma avrebbero dovuto essere riguardate dal punto di vista del rapporto tra legislazione regionale concorrente e principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato.

134/2006

LA DISPOSIZIONE IMPUGNATA CONFERMA ESPLICITAMENTE LA DISCIPLINA DELL'ART. 54 DELLA LEGGE N. 289 DEL 2002 PER LA DETERMINAZIONE DEI LEA, MA, «ANCHE AL FINE DI GARANTIRE CHE LE MODALITÀ DI EROGAZIONE DELLE STESSE SIANO UNIFORMI SUL TERRITORIO NAZIONALE», PREVEDE CHE POSSANO ESSERE «FISSATI GLI STANDARD QUALITATIVI, STRUTTURALI, TECNOLOGICI, DI PROCESSO E POSSIBILMENTE DI ESITO, E QUANTITATIVI DI CUI AI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA» TRAMITE UNA NUOVA PROCEDURA, CHE PREVEDE UN REGOLAMENTO DEL MINISTRO DELLA SALUTE, DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, «SENTITA LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO».

QUESTA DISPOSIZIONE LEGISLATIVA INDIVIDUA GLI STANDARD IN TERMINI TALI DA RENDERE EVIDENTE CHE SI TRATTA DI INTEGRAZIONI E SPECIFICAZIONI SUL VERSANTE ATTUATIVO DEI LEA ESISTENTI NEL SETTORE SANITARIO E CHE INTENDEREBBERO ASSICURARE UNA MIGLIORE EROGAZIONE. NON PUÒ ESSERE NEGATA LA POSSIBILITÀ DEL LEGISLATORE STATALE DI GIUNGERE AD UNA PIÙ ANALITICA ED EFFETTIVA TUTELA DEI LEA, NON È DEFINIBILE, ALMENO IN ASTRATTO, UN LIVELLO DI SPECIFICAZIONE DELLE PRESTAZIONI CHE FACCIA VENIRE MENO IL REQUISITO DELLA LORO ESSENZIALITÀ, ESSENDO QUESTO TIPO DI VALUTAZIONI COSTITUZIONALMENTE AFFIDATO PROPRIO AL LEGISLATORE STATALE (CHE, IN EFFETTI, TRAMITE ALCUNE SPECIFICHE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE, HA ANCHE PROCEDUTO A DEFINIRE DIRETTAMENTE ALCUNE PRESTAZIONI COME LIVELLI ESSENZIALI).

NON PUÒ PERTANTO DUBITARSI CHE ANCHE LA FISSAZIONE DEGLI STANDARD COSTITUISCA ESERCIZIO DELLA COMPETENZA ASSEGNATA ALLO STATO DALL'ART. 117, SECONDO COMMA, LETTERA *m*), DELLA COSTITUZIONE.

SE LA INDIVIDUAZIONE DEGLI STANDARD – LA QUALE DETERMINA INDUBBIAMENTE UNA COMPRESIONE DELL'AUTONOMIA LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI GARANTITA DAL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE – NON PUÒ TROVARE LEGITTIMAZIONE COSTITUZIONALE CHE NELLA GIÀ RICHIAMATA LETTERA *m*) DEL SECONDO COMMA DELL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE, LA RELATIVA DISCIPLINA DEVE ESSERE OMOGENEA A QUELLA PREVISTA ESPRESSAMENTE PER I LEA, OVE SI IPOTIZZI, COME NEL CASO DEL COMMA 169 DELLA LEGGE N. 311 DEL 2004, CHE LA LORO ADOZIONE AVVENGA TRAMITE UNA PROCEDURA NON LEGISLATIVA .

NELLA VALUTAZIONE DI QUESTA PROCEDURA NON ASSUME RILEVANZA L'ATTRIBUZIONE DEL RELATIVO POTERE NORMATIVO AD UN REGOLAMENTO MINISTERIALE (D'ALTRONDE LO STESSO DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO HA ANCH'ESSO ANALOGA NATURA), DAL MOMENTO CHE,

OPERANDOSI NELL'AMBITO DI UNA MATERIA DI COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE, LA POTESTÀ NORMATIVA SECONDARIA SPETTA ALLO STATO, AI SENSI DELL'ART. 117, SESTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.

CIO' CHE, INVECE, RILEVA È LA INGIUSTIFICATA RIDUZIONE DELLE MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO IN QUESTO PROCEDIMENTO DELLE REGIONI (LA MERA RICHIESTA DI UN PARERE ALLA CONFERENZA UNIFICATA), RISPETTO A QUANTORIBADITO – TRAMITE IL RINVIO ALL'INTERO TESTO DELL'ART. 54 DELLA LEGGE N. 289 DEL 2002 (IVI INCLUSA LA PROCEDURA SU "INTESA" IN SEDE DI CONFERENZA UNIFICATA, DISCIPLINATA DAL COMMA 3 DI TALE DISPOSIZIONE) – NELLO STESSO COMMA 169 PER LA MODIFICAZIONE DEI LEA IN RIFERIMENTO A STANDARD CHE APPORTEREBBERO LIMITAZIONI DI NORMA ANCORA PIÙ INCISIVE ALL'AUTONOMIA REGIONALE, IN QUANTO CONNESSE ALLA FASE DI CONCRETIZZAZIONE DEI LEA; SE ANCHE LA DETERMINAZIONE DEGLI STANDARD TROVA GIUSTIFICAZIONE COSTITUZIONALE NELLA LETTERA M) DEL SECONDO COMMA DELL'ART. 117 COST., NON PUÒ EVIDENTEMENTE IPOTIZZARSI CHE VENGA MENO PER ESSI PROPRIO LA PIÙ INCISIVA FORMA DI LEALE COLLABORAZIONE FRA STATO E REGIONI PREVISTA DALLA LEGISLAZIONE VIGENTE PER LA DETERMINAZIONE DEI LEA MEDIANTE PROCEDURE NON LEGISLATIVE.

NÉ PUÒ SOTTACERSI IL PARADOSSO CHE SAREBBE COSTITUITO DALL'ESISTENZA DI DUE DIVERSE MODALITÀ DI COINVOLGIMENTO DELLE REGIONI RISPETTO A FENOMENI TRA LORO PROFONDAMENTE CONTERMINI, COME LA DETERMINAZIONE DEI LEA E LA DETERMINAZIONE DI QUEI PARTICOLARI LEA CHE SAREBBERO COSTITUITI DAGLI STANDARD SPECIFICATIVI OD ATTUATIVI DEI PRIMI.

VA PERTANTO DICHIARATA LA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

399/2006

2.1. – La disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi. Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, giacché l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela».

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori. Su questi presupposti, si deve escludere che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

248/2006

Quanto ai **livelli essenziali** delle prestazioni, se è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (sentenza n. 282 del 2002) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima.

Infatti, questa Corte ha ormai, più volte, affermato che «il potere di predeterminare eventualmente – sulla base di apposite disposizioni di legge – i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, **non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie**, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (così la sentenza n. 383 del 2005, ma anche la sentenza n. 285 del 2005).

203/2008

legge finanziaria 2007

spesa sanitaria: confermati i principi ante riforma: "Ciò implica che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007). Tuttavia, la stessa offerta "minimale" di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» (sentenza n. 98 del 2007)."

"Sia la previsione di un ticket fisso uguale in tutto il territorio nazionale (che peraltro ha avuto vigenza limitata al periodo intercorrente tra il 1° gennaio e il 20 maggio 2007), sia il ricorso a forme diverse di compartecipazione degli assistiti – entrambe previste dalle norme statali che si sono succedute nel tempo e tutte impugnate dalla Regione Veneto – sono da ritenersi compatibili con i principi costituzionali, nella considerazione bilanciata dell'equilibrio della finanza pubblica e

dell'uguaglianza di tutti i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra cui indubbiamente va ascritto il diritto alla salute. La scelta di un sistema o di un altro appartiene all'indirizzo politico dello Stato, nel confronto con quello delle Regioni. Nella specie, l'intesa di cui prima s'è fatta menzione stabilisce con chiarezza che i criteri di compartecipazione devono assumere carattere omogeneo. Né potrebbe essere diversamente, giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie Regioni. Giova precisare che dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione."

44/2010

Ad essere direttamente censurato in questa sede, infatti, non è il contenuto della disposizione impugnata, ma la forma di legge che essa riveste, in un ambito espressamente riservato dal legislatore nazionale ai soli provvedimenti amministrativi della Regione. In altri termini, è costituzionalmente illegittimo l'esercizio del potere legislativo da parte di una Regione in una materia di esclusiva competenza del legislatore statale, in presenza di una disposizione posta da quest'ultimo che permette un intervento regionale solo a certe condizioni e per mezzo di un provvedimento amministrativo.

Una volta soddisfatte tali forme e condizioni, invece, questa Corte non può che ribadire che deve ritenersi consentito, alla stregua della vigente legislazione, un intervento regionale che riduca totalmente o parzialmente la rimborsabilità.

Nel caso di specie, invece, la disposizione censurata è illegittima sotto un duplice profilo.

In primo luogo, e con valore assorbente di ogni altra censura, la Regione ha esercitato i propri poteri in materia mediante una disposizione legislativa, in palese contrasto con la vincolante prescrizione del legislatore statale, titolare in materia di un esclusivo potere legislativo, la quale impone che l'intervento regionale possa avvenire solo tramite un apposito provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, si può altresì rilevare, nonostante il silenzio sul punto del rimettente e per mera completezza, che la Regione è intervenuta, adottando la norma censurata prima che l'AIFA, con parere del 20 febbraio 2007 e successivamente con delibera del 19 aprile 2007, optasse per la parziale rimborsabilità dei farmaci inibitori della pompa protonica, legittimando anche le Regioni ad intervenire in materia.

322/2009

L'art. 30, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, dispone che «per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli

amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività»; prevede, altresì, che «le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della **certificazione**», restando «salvo il rispetto della disciplina comunitaria». Il comma 2 stabilisce che detta disposizione «è espressione di un principio generale di sussidiarietà orizzontale ed attiene ai **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione», precisando che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». Il comma 3 del citato art. 30 prevede, infine, che «con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di controlli, nonché le modalità necessarie per la compiuta attuazione della disposizione medesima».

3.2. – Il contenuto della disciplina in esame rende chiara l'infondatezza della tesi della ricorrente, secondo la quale la norma impugnata riguarderebbe materie «di interesse economico, tutte di competenza regionale». La locuzione «interesse economico» (e quella «sviluppo economico»), come questa Corte ha affermato, non vale, infatti, a configurare una materia spettante alla competenza legislativa regionale di tipo residuale, ma costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie, attribuite sia alla competenza statale che a quella regionale (sentenze [n. 63 del 2008](#), [n. 430 del 2007](#) e [n. 165 del 2007](#)). Inoltre, neppure è configurabile una materia «impresa», disgiunta dal settore nel quale la stessa opera e che possa, in quanto tale, ritenersi attribuita alla competenza delle Regioni ([sentenza n. 63 del 2008](#)).

La disciplina è, invece, riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, apparendo corretta la autoqualificazione in tal senso contenuta nella medesima, sebbene priva di efficacia vincolante (sentenze [n. 1 del 2008](#) e [n. 430 del 2007](#)).

Al riguardo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenze [n. 168](#) e [n. 50 del 2008](#) e [n. 387 del 2007](#)). Siffatto titolo di legittimazione dell'intervento statale è

invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze [n. 328 del 2006](#), [n. 285](#) e [n. 120 del 2005](#) e [n. 423 del 2004](#)) e con esso è stato attribuito «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» ([sentenza n. 134 del 2006](#)). Si tratta, quindi, come anche questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle ([sentenza n. 282 del 2002](#)).

In applicazione di siffatti principi, la disciplina in questione va ricondotta all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La disposizione impugnata mira, infatti, ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull’intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all’ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti. Siffatta certificazione deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli, con conseguente vantaggio in termini di efficienza, efficacia, credibilità ed economicità; a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore, effettuata da organismi, terzi ed indipendenti, a ciò appositamente preposti.

Inoltre, poiché il citato art. 30, comma 2, stabilisce che «resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela», neppure sono inibiti eventuali successivi controlli a fini sanzionatori e resta anche lo spazio per il legislatore regionale di identificare, nei propri settori di competenza, modalità diverse di realizzazione di eventuali più elevati e congrui livelli di tutela della qualità della certificazione, coerenti con gli obiettivi perseguiti dalla norma.

La riconduzione della disciplina in esame all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., comporta l’infondatezza della questione, sotto tutti i profili, e, vertendosi nell’ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del sesto comma di detta norma, ad esso spetta anche la potestà normativa secondaria, con la naturale conseguenza della attribuzione del potere regolamentare.

Infine, l'indeterminatezza che caratterizza la norma impugnata, in punto di identificazione delle certificazioni sopra indicate, neppure comporta, di per sé sola, una lesione delle competenze della Regione ([sentenza n. 249 del 2009](#)), mentre la devoluzione ad un regolamento governativo (da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni) del compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali trova applicazione la disposizione di cui al comma 1» (art. 30, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008) non esclude che, qualora tale atto fosse redatto in maniera da vulnerare le competenze regionali, le Regioni potrebbero denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti.

Consiglio di Stato, parere 2003

Al riguardo si osserva che, diversamente da quanto presupposto nelle premesse ora citate, **l'intesa fra lo Stato e le Regioni non può ritenersi sufficiente a modificare la disciplina del riparto di competenze sulla rispettiva potestà regolamentare**, trattandosi di disciplina non disponibile in quanto stabilita in modo diretto e completo dalla Costituzione nel nuovo testo del Titolo V; l'intesa perciò, pur raggiunta nella sede della apposita Conferenza, non può valere di per sé a fondare l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato su materie non riservate alla sua competenza legislativa esclusiva, non essendo tale potestà comunque esercitabile, anche se attribuita da una legge approvata in vigore del precedente testo del Titolo V (vedi Adunanza Generale di questo Consiglio n. 5 del 2002).

Nella fattispecie in esame, peraltro, il richiamo nei termini sopra visti alla suddetta intesa, pur se opportuno, non risulta necessario, poiché il fondamento della potestà regolamentare dello Stato può essere rinvenuto direttamente nella normativa costituzionale, riguardando la materia trattata competenze riservate dalla Costituzione alla legislazione statale esclusiva non soltanto per profili specifici, come quelli riferibili alla "tutela dell'ambiente", ma in quanto propriamente attinente alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", prevista dall'articolo 117, comma 2, lettera m); norma, questa, che può dirsi concernente non "materie in senso stretto" ma "più esattamente competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie", come precisato di recente dalla Corte costituzionale riguardo alla successiva lettera s) (sulla 'tutela dell'ambiente': sentenze n. 407 e n. 536 del 2002), con giudizio qui analogicamente applicabile.

Ai sensi della norma di cui alla lettera m), rafforzata nell'articolo 120, comma 2, è infatti compito dello Stato individuare il nucleo dei diversi diritti civili e sociali (concernenti per loro natura più materie) e apprestarne la garanzia uniforme, così che il contenuto di questi diritti sia precisato nella sua nozione essenziale, tale da sostanziarne la effettività, e sia in questi termini concretamente assicurato in condizioni eguali in tutto il territorio nazionale. Resta comunque fermo l'intervento normativo delle Regioni e delle Province autonome per soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, "ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato"(Corte cost., sentenza n. 407/2002, citata).

In questo quadro è di certo compreso tra i diritti civili il fondamentale e indisponibile diritto alla vita e alla integrità fisica (basato sugli articoli 2 e 32 della Costituzione), da assumersi nella fattispecie quale diritto del privato a fruire di un servizio pubblico in condizioni di incolumità, con il conseguente potere-dovere dello Stato di garantire in tutto il territorio nazionale le condizioni identiche della sua tutela essenziale, ponendo, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della

Costituzione, le necessarie normative comuni di protezione e di sicurezza, sia legislative che regolamentari. In tale quadro certamente si colloca, di conseguenza, la normativa in esame, in quanto relativa all'esercizio in servizio pubblico delle funicolari di trasporto di persone e recante interventi tali da configurarsi come prestazioni essenziali di sicurezza del servizio, e dunque da applicarsi nell'intero territorio nazionale a garanzia della imprescindibile protezione, in questo settore, del richiamato diritto civile alla vita e alla integrità fisica.

6/2004

d.l. n. 7 del 2002, emanato "al fine di evitare l'imminente pericolo di interruzione dell'energia elettrica su tutto il territorio nazionale" e per garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale, dispone, all'art. 1, che la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, gli interventi di modifica e ripotenziamento, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili per il loro esercizio, sono dichiarate opere di pubblica utilità. Titolo per la costruzione e l'esercizio dell'impianto è rappresentato dall'autorizzazione unica rilasciata dal Ministero delle attività produttive, sostitutiva di ogni atto autorizzativo, comunque denominato, previsto dalle norme vigenti. Lo stesso art. 1 dispone poi che al procedimento autorizzatorio sono chiamate a partecipare le amministrazioni interessate, applicandosi i principi di semplificazione e la disciplina di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e che deve essere raggiunta l'intesa con la Regione interessata, senza peraltro che siano specificati i termini e le modalità della partecipazione e dell'intesa.

"le Regioni possono contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti con forza di legge "quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o delle Province autonome ricorrenti" (sentenza n. 303 del 2003). D'altra parte, fin dalla sentenza n. 302 del 1988, questa Corte ha espressamente riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali.

Peraltro, diversamente da come asserisce la Regione ricorrente, **un decreto-legge** può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la **determinazione dei principi fondamentali** nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost."

Deve anzitutto negarsi che il concetto di "**sicurezza**" utilizzato nella legislazione sull'energia come "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e "sicurezza tecnica" (cfr. art. 2, n. 28, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2003/54/CE del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE) possa essere confuso con la materia "**ordine pubblico e sicurezza**, ad esclusione della polizia amministrativa locale", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che già questa Corte ha interpretato come riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 407 del 2002). Tanto meno appare

condivisibile l'opinione che i possibili effetti in termini di ordine pubblico del cattivo funzionamento del settore energetico potrebbero giustificare limiti preventivi ai poteri regionali, dal momento che – semmai – il verificarsi di situazioni di fatto di questo tipo potrebbe eventualmente legittimare l'attivazione degli speciali poteri sostitutivi del Governo sulla base di quel “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica” che è presupposto espressamente contemplato dall'**art. 120**, secondo comma, Cost. Analogamente è da dirsi per la pretesa riconduzione della normativa impugnata alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: come questa Corte ha già affermato (cfr. le sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002), tale competenza legittima una eventuale **predeterminazione legislativa dei “livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, ciò che nella specie non è intervenuto. La stessa utilizzazione di questi livelli essenziali quale fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi del secondo comma dell'art. 120 Cost., di norma presuppone che lo Stato abbia previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo."

"In effetti, è incontestabile che la disciplina impugnata **non contiene principi fondamentali** volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma **norme di dettaglio autoapplicative** e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni. Tuttavia, occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. E' infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i **principi di sussidiarietà**, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., conformemente a quanto già questa Corte ha ritenuto possibile nel nuovo assetto costituzionale (cfr. sentenza **303** del 2003).

In questa logica, il d.l. n. 7 del 2002 e la sua legge di conversione n. 55 del 2002, pur senza negare il vigente ordinamento costituzionale ed in particolare l'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, hanno ridefinito in **modo unitario ed a livello nazionale** i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro quest'ultimo del resto esplicitamente invocato dalle Regioni ricorrenti), dall'altro al **principio di leale collaborazione**, così come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare nella richiamata sentenza n. **303** del 2003."

"la valutazione della necessità del **conferimento** di una funzione amministrativa ad un **livello territoriale superiore** rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)."

"Resta da valutare il rispetto dell'ultimo criterio indicato, in relazione alla necessaria previsione di **idonee forme di intesa e collaborazione** tra il livello statale e i livelli regionali.

Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati... la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata “**previa intesa in sede di Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto “è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale **partecipano** le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, **d'intesa** con la Regione interessata”. Appare evidente che quest'ultima va considerata come **un'intesa “forte”**, nel senso che il suo mancato

raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento –come, del resto, ha riconosciuto anche l’Avvocatura dello Stato - a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc. I due distinti livelli di partecipazione – dell’insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo – realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall’attribuzione allo Stato dell’esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni