

**Sentenza** n. 162 dell' 8 maggio 2007

**Materia:** Sanità - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** articolo 117 Costituzione, secondo comma, lettera m), terzo e sesto comma, articolo 118 Costituzione, primo comma.

**Ricorrenti:** Provincia autonoma di Bolzano, Regione Emilia-Romagna, Provincia autonoma di Trento, Regione Friuli Venezia Giulia.

**Oggetto:** articolo 1, commi 282, 283, 284 e 409, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006).

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 1 comma 282, della legge n. 266 del 2005 nella parte in cui si riferisce all'obbligo di sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti. Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 409. Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 282. Non fondatezza questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 283, 284 con riferimento agli articoli 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma Costituzione. Non fondatezza ulteriori questioni articolo 1, comma 409.

**Estensore:** Domenico Ferraro

Le province autonome di Bolzano e Trento, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Friuli Venezia Giulia hanno impugnato le norme in oggetto. L'articolo 1, comma 282, della legge finanziaria per il 2006 stabilisce, in sintesi, che alle aziende sanitarie ed ospedaliere è vietato sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adottano, sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo (d.lgs. 206/2005), disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni è legata a motivi tecnici, informando successivamente, con cadenza semestrale, il Ministero della salute. Le Province ricorrenti sostengono che queste disposizioni avrebbero carattere di disciplina di dettaglio e secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le stesse, sarebbero lesive delle proprie attribuzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera. La Provincia

autonoma di Trento, a sua volta, sospetta di illegittimità costituzionale le sole disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 282, relative al divieto di sospensione delle prenotazioni e alla previsione di un vincolo procedimentale posto alle attività regolative della ricorrente medesima. Le norme sospettate di illegittimità costituzionale, secondo le ricorrenti, non potrebbero trovare fondamento nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto quest'ultimo non sarebbe applicabile alle Province autonome, né le norme stesse esprimerebbero principi fondamentali della legislazione statale o costituirebbero norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Specifiche censure, proposte dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, riguardano alcuni compiti attribuiti dall'art. 1, comma 283, alla istituenda Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni. Un ulteriore gruppo di censure, comuni a tutti i ricorsi, anche se proposte in riferimento a distinti parametri, attiene sia al sistema sanzionatorio stabilito dall'art. 1, commi 283 e 284, per la violazione del divieto di sospendere le attività di prenotazione, sia ai compiti affidati alla Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni. Con riferimento al compito attribuito alla Commissione di fissare i criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative, la Regione Emilia-Romagna prospetta la lesione degli articoli 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché, in ordine alle modalità di nomina della Commissione, del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. La Regione Friuli-Venezia Giulia, denuncia la lesione degli articoli 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Un ultimo gruppo di censure riguardano l'articolo 1, comma 409, il quale è impugnato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, in quanto esso integrerebbe una disciplina di dettaglio lesiva delle competenze provinciali in merito all'ordinamento degli uffici provinciali ed alla materia igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera. A giudizio della Corte Costituzionale la questione di costituzionalità del comma 282, nella parte in cui prescrive il divieto della sospensione delle attività di prenotazione delle prestazioni aventi ad oggetto i livelli essenziali di assistenza (L.E.A.) sanitari, non è fondata. Il divieto in questione, in quanto volto ad impedire il blocco delle cosiddette liste di attesa, è preordinato a consentire la fruizione, in modo continuativo, da parte degli utenti del Servizio sanitario, delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria, salvo che motivi di ordine tecnico impongano tale blocco. La disposizione impugnata, pur intersecando la sfera di competenza legislativa concorrente assegnata dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione alle due Province autonome ricorrenti nelle materie igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, nonché in quella relativa al funzionamento e alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari, rinviene, tuttavia, il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Competenza,

questa che deve ritenersi operante anche in relazione alle suddette Province autonome, in ragione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Per la Corte la competenza legislativa concorrente concernente la "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è "assai più ampia" rispetto a quella precedente dell'assistenza ospedaliera (sentenze numeri 134 del 2006 e 270 del 2005), ed esprime "l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina" (sentenza Corte Costituzionale n. 282/2002). La Corte ricorda che la riconduzione delle attribuzioni in materia sanitaria delle Province ricorrenti all'art. 117, terzo comma, Cost. implica l'assoggettamento delle stesse ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V, e, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, alla quale, come si è affermato, va ricondotta la previsione del divieto in esame. Secondo la Corte, invece, deve ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al vincolo procedurale imposto dall'art. 1, comma 282, secondo periodo, nella adozione delle disposizioni finalizzate a regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sia legata a motivi tecnici, limite costituito dalla necessità di sentire "le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206". nel caso in esame viene in rilievo un concorso di competenze legislative che rende necessario fare applicazione del principio di prevalenza, nonché, in particolare, in ragione dell'intreccio delle discipline, del criterio di leale cooperazione. La competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non può, pertanto, giustificare, nella fattispecie in questione, una disciplina, marcatamente dettagliata, quale è quella che impone il rispetto di determinate modalità procedurali nell'emanazione di disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni sanitarie è consentita per la sussistenza di motivi di natura tecnica. La disposizione impugnata, pertanto, deve ritenersi illegittima nella parte in cui prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute, al fine di disporre la sospensione delle liste di attesa per motivi tecnici, a sentire le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo. Tutte le ricorrenti impugnano, sia pure per diversi profili, i commi 283 e 284 dell'art. 1 della legge contestata. La Provincia autonoma di Bolzano solleva la questione riguardo l'attribuzione, alla Commissione nazionale di specifici compiti. La questione relativa ai compiti attribuiti alla Commissione non è fondata, infatti la Corte, ha più volte affermato che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di autonomia rientra la disciplina della materia

(sentenze numeri 384 del 2005 e 12 del 2004). La pertinenza del divieto di sospendere le prenotazioni delle prestazioni costituenti livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo quanto si è prima affermato, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., radica la potestà legislativa statale in ordine anche alle relative sanzioni amministrative. Con riferimento alle censure concernenti la questione di costituzionalità del comma 409 dell'articolo 1 della legge n. 266/2005, proposte dalla sola Provincia autonoma di Bolzano, deve essere valutato, in via preliminare, l'effetto, nel presente giudizio, della disposizione sopravvenuta in corso di causa, con la quale è stata operata la integrale sostituzione del comma stesso. La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), con l'articolo 1, comma 825, ha novellato l'impugnato comma 409, lasciando sostanzialmente inalterate le lettere a) e b), modificando, in modo significativo, la lettera c), e sostituendo integralmente le lettere d). La ricorrente lamenta l'introduzione, ai sensi del comma 409 in questione, di un sistema normativo che, nel condizionare l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici all'iscrizione degli stessi in un repertorio nazionale, formato a livello centrale, sia pure con la previsione di un meccanismo di coinvolgimento delle Regioni, quale l'accordo tra lo Stato e le Regioni medesime, limiterebbe eccessivamente le scelte gestionali e di spesa delle Aziende sanitarie locali. La Corte ha già avuto modo di affermare con la sentenza 111/2005, che nel sistema di assistenza sanitaria, definito dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si scontra con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare al settore sanitario. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana" come affermato nella sentenza 509/2000, operino come limite oggettivo alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio. La Provincia di Bolzano lamenta la violazione dello statuto di autonomia. Per la corte la questione non è fondata. Secondo la Corte, la norma impugnata, è stata prevista per il perseguimento delle finalità di razionalizzazione degli acquisti e di contenimento della spesa sanitaria e dunque da un lato, essa costituisce espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica mentre dall'altro, afferisce alla tutela della salute, materie entrambe oggetto di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Costituzione. Dunque, trattandosi di materie di legislazione concorrente, lo Stato è legittimato a porre principi fondamentali, come tali vincolanti per le Regioni e per le Province autonome. La Corte ha già avuto modo di affermare, con riguardo a fattispecie per certi versi analoghe, che "non è contestabile il potere del

legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti" con riferimento alle sentenze n. 36/2004 e 417/2005. Inoltre, ai sensi delle stesse lettere a) e b), del comma 409, la classificazione dei dispositivi è approvata, e il repertorio generale è istituito, previo accordo, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni, e dunque con un meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento sotto l'aspetto della leale collaborazione istituzionale delle Regioni e delle Province autonome. Pertanto, la norma impugnata, secondo la Corte, si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalla ricorrente. La Corte costituzionale dopo aver riuniti i giudizi, relativamente all'articolo 1, commi 282, 283, 284 e 409 della legge n. 266/2005, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 282, della legge 266/2005 limitatamente alle parole "sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'articolo 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206", mentre dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 409, lettera d), della l. 266/2005, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano. Dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 282, della l. 266/2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento. Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 283 e 284, della legge n. 266 del 2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con riferimento agli articoli 117, terzo e sesto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Dichiara non fondate le ulteriori questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 409, della legge n. 266/2005, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano.