

LIVELLI ESSENZIALI, STANDARD E LEALE COLLABORAZIONE

di Enzo Balboni e Pio G. Rinaldi
(7 settembre 2006)

(in corso di pubblicazione in le Regioni, 5/2006)

Sommario: 1. La Corte Cost. sent. n. 134/06 nel quadro della giurisprudenza sul Tit. V Cost. Gli interrogativi sollevati dalla pronuncia Corte. - 2. La questione sottoposta all'esame della Corte. - 3. Sul concetto di <<standard>>. Discrezionalità amministrativa ed uso di standard: i diversi significati adottati dalla Corte Cost. nella sent. 134/06. - 4. (Segue): Funzione normativa degli standard e principio di legalità sostanziale. - 5. Il ragionamento della Corte su livelli essenziali, <<standard>> e leale collaborazione. - 6. Gli standard come prescrizioni meramente tecniche nelle procedure (non legislative) di attuazione dei LEA. Rilievi critici. - 7. Gli standard come integrazioni e specificazioni dei LEA in grado di conformare il contenuto effettivo dei diritti dei cittadini: alla ricerca della <<ratio decidendi>>. - 8. (Segue) Una prima ipotesi: l'intesa come <<costituzionalmente necessitata>>. Rilievi critici. - 9. (Segue): l'intesa quale elemento essenziale e indefettibile delle procedure che la legge ha predisposto per la determinazione e le ulteriori specificazioni dei LEA. Rilievi conclusivi.

1. *La Corte Cost. sent. n. 134/06 nel quadro della giurisprudenza sul Tit. V Cost. Gli interrogativi sollevati dalla pronuncia Corte.*

Inizialmente, la Corte Costituzionale si è avvicinata con cautela al titolo V, anche perché intravedeva per sé un compito arduo e pesante di tipo interpretativo e maieutico. La Corte manteneva però la speranza che, in tempi ragionevoli, il legislatore ordinario avrebbe onorato il suo impegno di attuatore necessario della Costituzione chiarendo alcuni fra i maggiori dubbi interpretativi che il nuovo testo aveva apparecchiato, consentendo in tal modo un percorso realizzativo della vasta (e non sempre perfetta) riforma regionale: un cammino certamente accidentato, ma non aspro come un percorso di guerra.

Nell'inerzia del legislatore, protrattasi lungo tempo **[1]**, la Corte ha dovuto poi prendere con le sue sentenze delle decisioni, anche coraggiose: qui basti un cenno a quelle che hanno conferito il tono generale al nostro argomento: le Corte Cost. sentt. n. 88/03; n. 313/03; n. 13/04; n. 37/04 e via proseguendo.

Forse oppressa dall'impressionante mole di lavoro o in qualche modo tentata dal suo estro creativo, ora la Corte fatica a razionalizzare il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni e tra fonti normative regionali e statali, incespicando talvolta sui sentieri della distinzione tra *intesa forte* e *intesa debole* - ed è questo un *leit motiv* della sentenza in commento - indi ponendosi alla ricerca del confine tra norme cedevoli e/o rigide nonché dello spazio concesso alle deroghe al riparto ex comma 3 dell'art. 117. Altre strettoie hanno riguardato le fonti di finanziamento atipiche, nonché i limiti ai quali vanno incontro specifiche voci di spesa.

La sentenza n. 134/06 della Corte si colloca in tale contesto. Dopo la sent. n. 88/03**[2]**, la Corte torna ad occuparsi di livelli essenziali**[3]** ma, in questo caso, il giudice costituzionale è chiamato a valutare la legittimità costituzionale delle procedure non legislative di attuazione e di definizione dei LEA, previste dall'art. 1, comma 169 della legge n. 311/2004 (*c.d. legge finanziaria per il 2005*) e ad affrontare il problema dei limiti che possono essere apposti, sulla base dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost., all'autonomia regionale sul versante della fissazione degli *standard* e della individuazione delle tipologie e dei servizi di assistenza.

Ad una prima lettura, si sarebbe tentati dal ritenere che nella sentenza n. 134/06 la Corte si sia limitata a dare una semplice applicazione dei principi già elaborati nella precedente C.Cost. sent. n. 88/03. Ma, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 1, comma 169 della l. n. 311/04, la Corte richiede il rispetto del principio della leale collaborazione nella sua versione più radicale, attraverso il *necessario* ricorso all'intesa, dando per scontato ciò che è pre-supposto alla dichiarazione di illegittimità, e ponendo così dei problemi interpretativi di non lieve momento sia sul significato che assume il termine *standard* nelle decisioni di determinazione dei LEA sia sulla *ratio decidendi* che è posta a fondamento della stessa pronuncia.

Così è, ad esempio, quando la sentenza richiama gli *standard*, come <<integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario>> in grado di conformare il contenuto effettivo dei diritti dei cittadini, salvo poi riferirsi anche a *prescrizioni dal contenuto meramente tecnico* o quando, nel pronunciare la dichiarazione di illegittimità della norma impugnata richiede la previsione dell'intesa senza esplicitare se il ricorso al modello della decisione sui LEA derivi da una valutazione di opportunità o sia concepito, piuttosto, in termini di necessità giuridica.

Di qui, la necessità di risalire alle coordinate di fondo del ragionamento della Corte, concentrando l'attenzione sull'uso che la Corte ha fatto di alcuni concetti e sulle valutazioni che ha operato per giungere alla declaratoria di illegittimità della norma impugnata. E' in tale prospettiva che è stata scritta la nota che segue, non senza un ultimo avvertimento.

In (quasi) contemporanea con la sentenza della Corte Costituzionale un altro organo dello Stato, il Governo, adottava il nuovo "Piano sanitario nazionale: 2006-2008", al cui interno il paragrafo 3.2, il 3.2., è dedicato a "la garanzia e l'aggiornamento dei LEA". Non è questo il luogo per una disamina specifica di tale testo, che è tuttavia importante per l'approntamento (metodologico) di alcune criticità in materia di LEA, per le quali dovrà essere avviato un percorso di chiarimento e risoluzione di antinomie attraverso il perfezionamento di una disciplina capace di "precisare il rapporto dialettico tra la uniforme garanzia di servizi e delle prestazioni assicurate a tutti i cittadini e la variabilità applicativa regionale".[4]

A presidio della "garanzia dell'equità" il Governo vede come necessaria l'individuazione di "regole condivise" (nel nostro caso tra Stato e Regioni) sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda di tutela della salute. I parametri eccellenti, a tale riguardo, sono ancora quelli dell'appropriatezza clinica e della appropriatezza economica nell'uso delle risorse: *sub specie* di efficacia delle prestazioni, tenuto conto dei bisogni espressi dalle popolazioni che abitano le diverse aree del Paese. Di lì passa il percorso virtuoso verso l'equità.

2. - La questione sottoposta all'esame della Corte.

La disposizione sottoposta all'esame della Corte disciplina, in modo minuzioso, una particolare procedura non legislativa per la definizione e l'attuazione dei LEA mantenendo ferma -è bene precisarlo- la disciplina generale per la determinazione dei LEA prevista dall'articolo 54 della legge n. 289/2002 in relazione alle prestazioni già definite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 <<al fine di garantire che l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario da parte delle regioni sia conseguito nel rispetto della garanzia della tutela della salute>>.

L'art. 1, comma 169 della l. n. 289/02 prevede, in particolare, che, <<anche al fine di garantire che le modalità di erogazione delle stesse siano uniformi sul territorio nazionale, coerentemente con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale>>, con regolamento del Ministro della salute, adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, legge n. 400/88, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi di una commissione tecnica mista (nominata e presieduta dal Ministro della salute, composta da 14 esperti, per metà designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano), siano <<fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano>> e che, con la medesima procedura, siano altresì <<individuati le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale>>.

Con ricorso promosso in via principale, la Provincia autonoma di Trento e la Regione FVG, muovendo dal presupposto che la potestà legislativa regionale in materia di assistenza e organizzazione sanitaria abbia assunto carattere pieno dopo la legge cost. n. 3/01, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 1 comma 169, l. n. 311/04, ritenendo che:

- a) la disposizione impugnata violi, da un lato, il principio di legalità sostanziale, affidando ad un regolamento ministeriale la determinazione dei LEA in assenza di criteri normativi idonei a circoscrivere l'esercizio del potere regolamentare e, dall'altro, il principio di leale collaborazione, in quanto la stessa si limiterebbe a richiedere il mero parere della Conferenza permanente in luogo dell'intesa, nonostante la forte incidenza della determinazione dei LEP sull'autonomia regionale e provinciale in materia sanitaria;
- b) la prima parte della disposizione impugnata, riguardante gli *standard*, riservando ad un regolamento statale la determinazione delle *modalità di erogazione delle prestazioni*, violi l'autonomia provinciale e regionale in materia di assistenza sanitaria e organizzazione del relativo servizio, assunta dalla Provincia di competenza

primaria dopo la legge cost. n. 3/01[5].

Segnatamente, secondo la Provincia di Trento, la disposizione impugnata recherebbe una chiara distinzione, insuperabile in sede esegetica, tra fissazione degli *standard* e individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi, sicché mentre le seconde atterrebbero direttamente all'oggetto dei LEA, rientrando così nell'ambito degli <<*standard minimi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria*>>, alla cui applicazione la Provincia sarebbe tenuta in forza dell'art. 2 del d.P.R. 474/75, i primi atterrebbero, invece, alle <<*modalità di erogazione delle prestazioni*>> e, per questa via, inciderebbero sull'assetto organizzativo delle strutture riservato all'autonomia provinciale.

Dal canto suo, l'Avvocatura dello Stato, assume la legittimità della disposizione impugnata, in considerazione della finalità della norma (*id est*: <<*garantire che l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario da parte delle regioni sia conseguito nel rispetto della garanzia della tutela della salute*>>), e sul presupposto che tanto la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi (di cui al secondo periodo della norma impugnata), quanto la individuazione degli *standard* (di cui al primo periodo della norma impugnata), atterrebbero direttamente ai LEA, rientrando così nell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost..

Sicché, a questa stregua, gli *standard*, per la loro valenza prettamente tecnica, non potrebbero che essere rimessi ad organi tecnici e adottati dallo Stato, previa fissazione dei loro parametri essenziali nella legge, attraverso un atto regolamentare con il parere della Conferenza permanente. Mentre nessuna violazione potrebbe esservi del principio di leale collaborazione, in quanto la richiesta di un mero parere in luogo dell'intesa sarebbe prevista dalla disposizione impugnata al fine di scongiurare ritardi che, nel settore sanitario, dovrebbero essere evitati in caso di contrasto tra le due parti.

In aggiunta, la difesa erariale richiama, quale titolo della propria competenza legislativa, la materia del "*coordinamento della finanza pubblica*", nell'esercizio della quale il mero parere della Conferenza permanente Stato, regioni e province autonome sarebbe sufficiente strumento di leale collaborazione.

3. Sul concetto di <<*standard*>>. *Discrezionalità amministrativa ed uso di standard: i diversi significati adottati dalla Corte Cost. nella sent. 134/06.*

Ciò premesso, per valutare la pronuncia della Corte in relazione alle censure sollevate dalla Provincia di Trento e dalla Regione FVG, può essere opportuno soffermarsi, preliminarmente, sul concetto di *standard* evocato dalla sentenza n. 134/06, sulla sua natura giuridica e sul significato che lo stesso ha assunto nella legislazione sui LEP e nella sentenza in commento.

Pur originando da un retroterra non giuridico ed essendo di norma inserito in un contesto a-tecnico il termine in parola non manca di una propria storia e dignità scientifica nel diritto pubblico [6] ed esprime proprio il tentativo dell'ordinamento di normalizzare ovvero circoscrivere la discrezionalità dell'amministrazione, o indirizzandola mediante principi elastici, di carattere generale[7], o escludendola, mediante norme puntuali poste dall'una o dall'altra fonte[8].

All'indomani della sent. n. 88 del 2003, ci si era già domandati, da più parti, se il concetto di livelli essenziali non potesse essere considerato come una "scatola vuota", che i responsabili dell'indirizzo politico nazionale avrebbero potuto riempire scegliendo questo o quello, a loro discrezione [9] e, più in particolare, se esso non solo fosse compatibile, ma addirittura richiedesse o comunque sollecitasse una determinazione delle prestazioni in termini puntuali e dettagliati [10]. La risposta positiva all'ultimo interrogativo discendeva dalla considerazione che la funzione garantistica e perequativa dell'istituto in parola, e della sottostante competenza statale, pare meglio assolta se lo Stato non si limita a vaghe e generiche indicazioni di principio, ma puntualizza l'esatto contenuto dei diritti da garantire su tutto il territorio nazionale.

La Corte, ora, dà una risposta a questa domanda: e la risposta si modella sulla previsione dell'art. 1, co. 169, della legge finanziaria per il 2005 che, nel demandare ad un regolamento ministeriale la determinazione degli <<*standard*>>, li individua <<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>>[11].

In questa prospettiva, gli *standard* costituiscono dunque vere e proprie integrazioni e specificazioni dei LEA, in grado di incidere sulla discrezionalità dell'amministrazione con la finalità di dimensionare -in relazione a parametri quantitativi e qualitativi di struttura, organizzazione e funzione delle prestazioni- nel rispetto dei criteri di appropriatezza, l'offerta dei

servizi con la domanda di prestazioni.

Prova ne sia il fatto che il d.P.C.M. 29 novembre 2001, che contiene la determinazione dei c.d. LEA o LEP, descrive ciascun tipo di prestazioni in termini molto ampi, sì da lasciare ampio spazio alla discrezionalità dell'amministrazione nell'organizzare i propri servizi di erogazione delle prestazioni stesse e, così, nel conformare il contenuto effettivo dei diritti dei cittadini. Si pensi, ad es., alle "prestazioni specialistiche erogate in regime ambulatoriale", di cui all'all. 1: esse sono individuate *per relationem* a varie altre fonti normative, tra cui il d.m. 22 luglio 1996, che reca un lungo elenco di attività mediche, a volte, ma non sempre, accompagnate da criteri di limitazione o da scarse linee guida per l'erogazione (ad es.: la "iniezione di anestetico nel canale vertebrale per analgesia" può essere praticata solo all'interno di strutture ospedaliere e non rientra nel campo di applicazione del d.m., se ha luogo nel corso di un intervento chirurgico).

Dinanzi a margini di discrezionalità così ampi, che forse non sono nemmeno qualificabili in termini di discrezionalità puramente tecnica, ma perlomeno di discrezionalità organizzativa^[12], se non proprio politico-amministrativa (anzi: direi che, nel nostro caso, si tocca con mano l'incertezza e forse la labilità del confine tra le due categorie), gli *standard*, come <<integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA>>, hanno quindi la funzione di delimitare la discrezionalità dell'amministrazione, circoscrivendola o talvolta escludendola, così da conformare il contenuto effettivo dei diritti cittadini^[13].

Senonché, accanto a tale significato, la sentenza in commento ne contempla un altro, allorché poco prima di pronunciare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la Corte richiama, in modo *tranchant*, il *contenuto altamente tecnico* della materia con riferimento all'individuazione delle prestazioni relative all'assistenza sanitaria, al fine di escludere la violazione del principio di legalità sostanziale da parte della norma impugnata.

In questa direzione, gli *standard* assumono un significato di segno diverso rispetto a quello sin qui esaminato: configurandosi come *vere e proprie prescrizioni dal contenuto meramente tecnico*, come parametri tecnici quantitativi e qualitativi, in relazione ai quali determinare gli stessi livelli essenziali delle prestazioni.

A tal riguardo, sia sufficiente sin d'ora rilevare, come il concepire gli *standard* come prescrizioni dal *contenuto meramente tecnico* costituisca un punto di debolezza e di criticità nel ragionamento compiuto dalla Corte, la quale, come si vedrà meglio *infra*, ha fondato la propria dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata sul presupposto di una assunta omogeneità esistente tra *standard* e LEA, applicando agli *standard* le norme procedurali, previste in via generale per la determinazione dei LEA.

4. (Segue): Funzione normativa degli standard e principio di legalità sostanziale.

Nell'accezione cui si è fatto sin qui riferimento, il termine *standard* può rilevare anche da un diverso punto di vista, quello della produzione giuridica degli atti: ciò a cui ci si riferisce non è nient'altro che una fonte del diritto - o il contenuto, o i contenuti della fonte stessa - la quale ha la funzione di attuare un'altra fonte, meno puntuale. In questo contesto, lo *standard* si apre ad entrambi i sensi che la funzione di attuazione può assumere nei rapporti tra norme: e cioè sia il significato di specificazione di concetti normativi già previsti nella fonte da attuare, sia quello di immissione nell'ordinamento di norme su aspetti distinti rispetto a quelli contemplati nella fonte da attuare, "ma essenziali per la messa in opera di questa"^[14].

Qui torna alla mente una vecchia tesi ^[15], per cui si potrebbe addirittura ritenere il potere normativo amministrativo implicito nel potere dell'amministrazione di determinare il contenuto di talune attività discrezionali, *maxime* di prestazione, in modo da dare maggiore chiarezza e garanzia alle aspettative dei singoli cittadini che vengano in contatto con l'amministrazione stessa. E riportarsi a tale tesi può essere utile per sottolineare il significato garantistico di una normazione secondaria di tipo capillare, che assolve sino in fondo al compito statale di assicurare un certo livello di uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Sulla base di tali premesse, dovrebbe essere allora chiaro perché meritano piena condivisione i primi due punti che la Corte fissa, nella sentenza in commento:

a) tanto la determinazione dei LEA, quanto la specificazione degli *standard* sono oggetto di una funzione normativa; ciò è ovvio per gli *standard*, che sono esplicitamente collocati dalla legge all'interno di un contenitore qualificato come "regolamento", ma - si premura di precisare la Corte - vale anche per i LEA, determinati in un d.P.C.M. che ha natura

analoga al regolamento suddetto;

b) non esiste un limite al grado di dettaglio, che la normazione statale può raggiungere nello stabilire le prestazioni dei LEA ed i relativi caratteri "qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi".

Da questo punto di vista resto dell'opinione che, anche una parte degli aspetti organizzativi inerenti i servizi pubblici, possano considerarsi ricompresi nei livelli essenziali, in quanto concorrano a determinare la qualità dei servizi medesimi e delle relative prestazioni[16].

In altre e più dirette parole: non è indifferente per la resa di un servizio al cittadino, che si svolge in adempimento di un suo diritto, che la prestazione a cui la pubblica amministrazione si obbliga (o anche: è obbligata; da questo punto di vista la questione non cambia) sia realizzata con determinate modalità o con altre, in osservanza di *standard* predefiniti e garantiti o meno, per il raggiungimento di livelli tali da non snaturare l'essenza della prestazione medesima. Già l'opera inevitabile dei fattori temporali e spaziali qualifica la prestazione e la fa ricadere dentro o fuori dal campo dell'essenzialità, non potendo essere considerati "dentro" gli interventi che non fossero adeguatamente tempestivi o troppo spazialmente disagiati. Mentre è ovvio che fattori di organizzazione e di spesa influiscono, e come!, sulla variabile spazio - tempo. Quanto alla qualità della prestazione -pensiamo in specie a quella sanitaria - questa dovrebbe attingere sempre ad un livello *standard* [17] tale da garantire, *coeteris paribus* ovviamente, il risultato ottimale della prestazione medesima in tutte e tre le fasi canoniche della malattia: prevenzione, cura e riabilitazione.

Ciò stabilito, la Corte ha dovuto misurarsi con l'ulteriore punto problematico: posto che la determinazione dei livelli essenziali era ed è rimessa a procedure adottate con un atto normativo-amministrativo, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è necessario seguire lo stesso modello decisorio anche per la specificazione degli *standard*?

5. Il ragionamento della Corte su livelli essenziali, <<standard>> e leale collaborazione.

A tre anni di distanza dalla sentenza n. 88/03[18], la Corte Costituzionale torna ad occuparsi dei LEP e delle procedure per la loro determinazione affrontando, questa volta, il problema del *regime giuridico dei limiti che possono essere apposti, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, all'autonomia delle Regioni* nelle procedure non legislative di definizione e di attuazione dei LEA. A prima vista, l'esito cui perviene la Corte nella sent. n. 134/06 potrebbe apparire scontato. Ma, nella sua apparente semplicità, la breve sentenza n. 134/06 solleva dei rilevanti interrogativi sul significato e sulla valenza che il principio di leale collaborazione e l'intesa[19] assumono all'interno delle procedure non legislative di definizione e attuazione dei LEA e, più in generale, sulla portata che la stessa pronuncia verrà ad avere all'interno della giurisprudenza costituzionale.

Come spesso accade, prima di entrare nel merito della questione, anche in tal caso, la Corte provvede a determinare il titolo di competenza legislativa relativo all'oggetto del giudizio, individuando, in ossequio al criterio finalistico e secondo la tecnica della c.d. prevalenza[20], nella "tutela della salute" la materia di riferimento cui ricondurre l'oggetto delle disposizioni impugnate[21].

Individuata la "materia applicabile", la Corte assume come punto di partenza i principi enunciati nella nota sent. n. 88/03 e giunge, per questa via, a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, <<nella parte in cui ha previsto che il regolamento del Ministro della salute ivi contemplato, con cui sono fissati gli *standard* e sono individuate le *tipologie di assistenza e i servizi*, sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano">>, articolando il proprio ragionamento su alcuni passaggi fondamentali:

- a) <<la determinazione degli standard e dei LEA è delimitata dai principi generali del d.lgs. n. 502 del 1992 e dalle determinazioni del Piano sanitario nazionale>> e ricade <<nell'ambito di una materia altamente tecnica come quella della individuazione delle prestazioni relative all'assistenza sanitaria>>[22];
- b) <<la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale, costituisce una fase della individuazione in via non legislativa dei LEA>>;
- c) del pari, la disposizione legislativa dell'art. 1, comma 169 della legge n. 311/04 <<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>>;
- d) non può pertanto dubitarsi che anche la fissazione degli standard, così come la determinazione dei LEA,

<<costituisca(no) esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione>>;

- e) ne consegue che <<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*>>[23];
- f) se la determinazione degli standard e dei LEA <<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* (id est: l'intesa) *prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative*>>[24], rilevando, a tal fine, <<la ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento in questo procedimento delle Regioni.. rispetto a quanto ribadito per la modificazione dei LEA (dall'art. 54 della l. n. 289/02)>> (il corsivo è nostro).

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la Corte afferma un principio forte e richiede il rispetto del principio della leale collaborazione nella sua <<*forma più incisiva*>>, esigendo l'*intesa* della Conferenza permanente *quale condizione indispensabile* per assicurare il necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

Ma, nella progressione logica del proprio argomentare, come si sarà notato, la Corte non esplicita le ragioni che sono alla base della dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata, lasciando così all'interprete il compito di individuare la *ratio decidendi* che è posta a fondamento della pronuncia.

6. *Gli standard come prescrizioni meramente tecniche nelle procedure (non legislative) di attuazione dei LEA. Rilievi critici.*

Proviamo per il momento a tenere fermo il ragionamento della Corte sul punto, prendendo in considerazione solo il primo periodo della disposizione impugnata relativo agli *standard*, senza metterne in discussione il presupposto: ossia la circostanza che gli *standard* costituiscano, in base al citato art. 1, comma 169 cit., <<*delle integrazioni e specificazioni, sul versante attuativo, dei LEA*>> che operano <<*nell'ambito di una materia altamente tecnica*>>[25].

Se si muove dall'assunto che gli *standard* costituiscano norme meramente tecniche, intese quali <<prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione>>[26], si fa fatica a seguire il ragionamento della Corte.

Allorquando è stata chiamata a valutare la legittimità di norme regolamentari dal contenuto meramente tecnico, in diverse occasioni, la Corte non ha mancato di rilevare come -nelle materie rimesse alla propria potestà legislativa- lo Stato ben possa, in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina, garantire il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un parere della Conferenza Unificata, apparendo tale misura del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, ed escludendo così che il principio di leale collaborazione imponga, in tali circostanze, il necessario ricorso a forme di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto costituzionalmente dovute[27].

Se ci si muove, come ritenuto dalla sent. n. 134/06, in una materia dal contenuto altamente tecnico, che è rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, trovando fondamento nell'art. 117, comma 2 lett. m) Cost., in cui lo Stato <<ben può esercitare, nelle forme che ritenga più opportune la competenza regolamentare>>[28], riesce difficile comprendere la ragione per la quale la previsione di un parere, in luogo dell'*intesa*, dovrebbe apparire costituzionalmente idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle regioni.

Seguendo il ragionamento della Corte, bisognerebbe ricorrere all'*intesa* ogni qual volta si renda necessario determinare il contenuto meramente tecnico di uno *standard*? Che necessità vi sarebbe di ricorrere all'*intesa* nel caso in cui fosse, ad esempio, necessario definire *standard* e metodologie di trattamenti materiali e/o di rilevazione dei dati per la raccolta, la conservazione e la distribuzione del sangue umano? Quale utilità e che vantaggio concreto potrebbero riceverne poi le regioni?

Da questo punto di vista, la decisione della C.Cost. n. 134/06 sembra assumere un carattere derogatorio rispetto ai principi e ai canoni interpretativi che la giurisprudenza costituzionale ha sin qui elaborato con riguardo all'applicazione di norme dal contenuto meramente tecnico. Tanto più se si considera che, nel caso di specie, la disposizione impugnata prevede che il Ministro della salute si avvalga di una commissione tecnica mista, composta per metà da membri

designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, cui spetta un potere deliberativo <<per le attività di valutazione, in relazione alle risorse definite, dei fattori scientifici, tecnologici ed economici relativi alla definizione e all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni in essi contenute>>[29].

Infine, non può trascurarsi un ulteriore paradosso di sistema che discenderebbe da una simile impostazione, secondo cui mentre in una qualsiasi materia rimessa alla propria competenza esclusiva, lo Stato ben potrebbe esercitare -per la definizione di *standard* e prescrizioni dal contenuto meramente tecnico- la potestà regolamentare in conformità al principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un mero parere della Conferenza Unificata, in materia di livelli essenziali, invece, l'individuazione in via regolamentare degli *standard* sarebbe sempre condizionata alla preventiva intesa con la Conferenza permanente, apparendo la previsione del parere del tutto inadeguata ad assicurare il necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

7. *Gli standard come integrazioni e specificazioni dei LEA in grado di conformare il contenuto effettivo dei diritti dei cittadini: alla ricerca della <<ratio decidendi>>.*

La sentenza della Corte potrebbe essere letta sotto altra luce ove si ritenga che gli *standard* costituiscano -in relazione a parametri quantitativi e qualitativi di struttura, organizzazione e funzione delle prestazioni- *integrazioni e specificazioni dei LEA* aventi la finalità di equilibrare l'offerta dei servizi con la domanda di prestazioni, nel rispetto dei criteri di appropriatezza, e di orientare i servizi sanitari regionali verso una migliore organizzazione e un appropriato dimensionamento dell'offerta[30]. E quindi ove si assuma che gli *standard* non costituiscano tanto la fissazione di prescrizioni di carattere meramente tecnico[31] ma *incidano*, come si è rilevato *supra*, in modo più pervasivo, sulla stessa discrezionalità dell'amministrazione, circoscrivendola o talvolta escludendola, al punto da conformare il contenuto effettivo dei diritti dei cittadini.

In questa prospettiva, assunta l'omogenea natura di LEP e *standard*, considerati quali <<fenomeni contermini>>, l'esito cui giunge la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità del citato art. 1, comma 169, l. n. 311/04, sembra decisamente più plausibile. Senonché, nel proprio argomentare, come si è visto, la Corte non esplicita la *ratio decidendi* che è posta a fondamento della pronuncia, né le valutazioni che sono alla base della dichiarazione di illegittimità della disposizione impugnata.

Nel prendere come punto di riferimento l'assetto legislativo vigente riguardante la determinazione dei LEA (*id est*: l'art. 54 della legge n. 289/02), formalmente la Corte non ricorre al giudizio di ragionevolezza, assumendo il citato art. 54, *in toto*, come norma parametro, quale *tertium comparationis* del giudizio di ragionevolezza-razionalità[32].

Dichiarare l'illegittimità della citata disposizione nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute ivi contemplato, con cui sono fissati gli *standard* e sono individuate le tipologie di assistenza e i servizi, sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" può significare allora due cose e sottintendere due diversi tipi di valutazioni da parte della Corte Costituzionale:

a) a fronte della rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la Corte ha ritenuto il ricorso all'intesa come *costituzionalmente necessitato*;

b) la Corte ha ritenuto -in considerazione delle limitazioni ancora più incisive che derivano all'autonomia regionale dalla fissazione di *standard* e dall'individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi- la previsione dell'intesa come *costituzionalmente opportuna*, assumendo come punto di riferimento l'assetto legislativo vigente (*id est*: l'art. 54 della legge n. 289/02) e operando, rispetto a questo, una *valutazione di adeguatezza*.

8. (Segue) *Una prima ipotesi: l'intesa come <<costituzionalmente necessitata>>. Rilevi critici.*

A sostegno della lettura *sub. a)* sembra deporre un precedente, in cui il giudice costituzionale, in una materia oggetto di competenza esclusiva dello Stato (*id est*: quella del "coordinamento informativo statistico e informatico"), muovendosi in una prospettiva analoga a quella della sent. n. 134/06, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3 della legge n. 289/02, in considerazione del fatto che l'oggetto delle norme impuginate <<presenta un contenuto

precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali>> e ciò <<*rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa*>>, non costituendo <<la previsione del mero parere della Conferenza Unificata (nella specie) una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione>>[33] (il corsivo è nostro).

Di qui dunque la percezione che, ragionando alla stessa stregua, quasi sulla falsa riga della nota giurisprudenza costituzionale formatasi sulla c.d. "chiamata in sussidiarietà"[34], la Corte abbia ritenuto, attraverso il richiamo ai principi già affermati nella C.Cost. sent. 88/03, lo strumento dell'intesa come *costituzionalmente necessitato*, in considerazione della <<rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>>[35].

Ma, nei termini ora riferiti, la lettura *dell'intesa costituzionalmente necessitata* appare poco plausibile. Per un verso, se riferita alla C.Cost. sent. n. 88/03, tale lettura appare frutto di un equivoco non trovando alcun supporto nei principi posti a fondamento della citata sent. n. 88/03, la quale -è bene rammentarlo- si è limitata ad affidare alla legge le scelte in merito ai LEP, almeno nelle loro linee generali, e la determinazione di adeguate procedure e di precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori (che si rendano necessarie nei vari settori)[36] ma non ha certo costituzionalizzato in tale materia, *sic et simpliciter*, il principio di leale collaborazione. Per altro verso, ove si ritenesse la previsione dell'intesa come costituzionalmente dovuta, assumendo come punto di riferimento la giurisprudenza costituzionale sulla "chiamata in sussidiarietà", occorrerebbe dedurre come conseguenza necessitata che la stessa co-determinazione sui LEA derivi da una valutazione finalistica[37] latamente discrezionale, in ordine alla più o meno forte incidenza delle competenze statali sul concreto esercizio delle funzioni rientranti nelle materie riservate alla competenza regionale.

Ma ciò che più preme rilevare, al riguardo, è che, in entrambi i casi considerati, il modello della co-determinazione costituzionalmente necessitata sui LEA non avrebbe altro effetto che quello di rimettere alla Corte Costituzionale valutazioni che dovrebbero invece spettare al legislatore, legittimando così il giudice costituzionale a riscrivere, di volta in volta, con interventi creativi non privi di implicazioni di sistema sul Titolo V Cost., i principi che debbono presiedere alla regolazione dei rapporti tra Stato e regioni.

Di ciò, peraltro, sembra essere consapevole la stessa Corte Costituzionale, la quale, allorché è stata chiamata a pronunciarsi sul principio di leale collaborazione nelle diverse ipotesi di convergenza tra competenza esclusiva e competenza concorrente e/o residuale della Regione, pur riconoscendo la <<necessità di addivenire a forme di esercizio delle funzioni.. attraverso le quali siano rappresentati tutti gli interessi e le posizioni giuridicamente rilevanti>>[38], in diverse occasioni, non ha mancato di precisare come <<la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale (*debba*) essere rimessa alla discrezionalità del legislatore>>[39], non potendosi ritenere che l'assenso o l'intesa regionali o locali siano costituzionalmente dovuti e perciò dotati di forza giuridicamente condizionante[40].

9. (*Segue*): *l'intesa quale elemento essenziale e indefettibile delle procedure che la legge ha predisposto per la determinazione e le ulteriori specificazioni dei LEA. Rilievi conclusivi.*

Alla luce di tali rilievi, è più plausibile ritenere che la Corte abbia assunto, a fondamento della propria dichiarazione di incostituzionalità, la disciplina generale per la determinazione dei LEA (*id est*: l'art. 54 della legge n. 289/02) come punto di riferimento normativo e considerato l'intesa -ivi specificamente prevista e richiesta- come *costituzionalmente opportuna* in rapporto alla specifica disciplina attuativa dettata dall'art. 1, comma 169 della legge n. 311/04, operando una *valutazione d'adeguatezza* di quest'ultima rispetto alla prima.

In questa prospettiva, la decisione della Corte risponde ad un'esigenza di razionalità: quella di pervenire ad una razionalizzazione della normativa vigente in materia di LEA attraverso un adeguamento della normativa attuativa, predisposta dal legislatore per la fissazione degli standard e per la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi (*id est*: l'art. 1, comma 169, legge n. 311/2004), all'assetto legislativo generale riguardante la individuazione dei LEA (il citato art. 54 della legge n. 289/02)[41].

Se la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi integrano una fase dell'individuazione in via non legislativa dei LEA e se gli *standard* costituiscono, nei termini di cui si è detto, integrazioni e specificazioni dei LEA -in grado di apportare limitazioni ancora più incisive all'autonomia regionale- la previsione di un mero <<parere della

Conferenza Permanente>> in luogo dell'intesa -espressamente richiesta, invece, dall'art. 54 della legge n. 289/02- non è per la Corte un elemento sufficiente per garantire l'autonomia regionale e per superare il vaglio di legittimità costituzionale, non apparendo <<giustificabile (*rectius*: ragionevole) una diversità di partecipazione delle regioni nel relativo procedimento di specificazione>> dei LEA.

In questo ordine di idee, l'intesa come <<forma più incisiva di leale collaborazione>>, è assunta dalla Corte Costituzionale, in conformità ai principi della C.Cost. sent. n. 88/03, quale *elemento essenziale e indefettibile delle procedure che la legge* (il citato art. 54, l. n. 289/02) *ha espressamente predisposto per la determinazione e le ulteriori specificazioni dei LEA*, ma non anche quale proiezione, costituzionalmente dovuta, del principio di leale collaborazione.

Dunque, anche per le procedure di individuazione degli *standard* e di specificazione dei LEA attraverso procedure non legislative, si potrebbe affermare che <<non c'è alternativa alla leale collaborazione>>. Ma il necessario ricorso all'intesa, nel caso di specie -è bene precisarlo- deriva da un'esigenza di adeguamento e di razionalizzazione delle procedure previste dalla disposizione impugnata rispetto a quelle che il legislatore ha predisposto, in via generale, per la individuazione e la determinazione dei LEA e non anche da un'applicazione, costituzionalmente dovuta, del principio di leale collaborazione, né dal ritenere il principio dell'intesa c.d. forte, *sic et simpliciter*, come costituzionalmente necessitato.

* La presente nota è frutto di una discussione comune tra gli autori; ciò premesso Enzo Balboni ha scritto i § 1, 2, 3 e 4 Pio G. Rinaldi i § 5, 6, 7, 8 e 9.

[1] La legge n. 131/03, c.d. *legge la Loggia* è intervenuta soltanto dopo due anni dall'inizio della legislatura.

[2] Su cui mi permetto di rinviare alla mia nota *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in questa *Rivista* 2003, 1183 ss. e su cui v. e cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e <<livelli essenziali>> nelle materie regionali*, in questa *Rivista* 2003, 1200 ss..

[3] La letteratura sui LEP è divenuta, nel corso degli ultimi tre anni, decisamente abbondante. Per una ricostruzione del dibattito sui livelli essenziali, senza alcuna pretesa di esuastività, v. A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in questa *Rivista* 2003, 1063 ss., nonché A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e società* 2001, 191 ss., M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a propositi dell'art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione)*, in *Politica del diritto* 2002, 345 ss.; E. BALBONI, *Il concetto dei <<livelli essenziali ed uniformi>> come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2001, 1103 e ss., C. PINELLI, *Sui <<livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>> (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico* 2002, 881 ss., A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto Pubblico* 2002, 909 ss., R. TOSI, *Cittadini, Stato e regioni di fronte ai <<livelli essenziali delle prestazioni...>>*, in *Quaderni Costituzionali* 2003, 629-631, G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 531e ss.; R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino 2003 135 ss., A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui all'ala lett. m) comma 2, art. 117 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 1141 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE di SAN LUCA (a cura di), *Regione ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2005, 187 ss.. Sia consentito anche il rinvio ai miei: *Il concetto dei <<livelli essenziali ed uniformi>> come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2001, 1103 e ss.; *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in questa *Rivista* 2003, 1183 ss., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003, 27 e ss. Con particolare riguardo alla materia dell'assistenza, v. il volume a cura di E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2003, 27 e ss., nonché G. MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, in <http://www.amministrazioneincammino.it/>,

p. 9 e ss.

[4] PSN 2006-08, § 3.2..

[5] cfr. artt. 8, n. 1, 9, n. 10 e 16 dello Statuto TAA; artt. 1 e 2 d.P.R. 474/1975, nonché gli artt. 5, n. 16 e 8 Statuto FVG; art. 117, comma 4 Cost. e art. 10 legge cost. n. 3/01.

[6] Mi permetto di rinviare per alcuni cenni al mio *Discrezionalità amministrativa e standard: note introduttive*, in *Gli standard nella pubblica amministrazione*, a cura di E. BALBONI, CNR-Progetto finalizzato sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione, Roma 1994, 19 ss..

[7] *Discrezionalità amministrativa.. cit.*, 24-25.

[8] *Ibidem*, pagg. 26-29.

[9] Cfr. la mia nota *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in questa Rivista 2003, 1191.

[10] Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione..*, cit., 1211, 1218: ove si parla esplicitamente di <<standards>>.

[11] v. Corte Cost. sent. n. 134/06, p.to 9 *in diritto*.

[12] Cfr. il significato che dà a tale espressione D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna 2005, 259 ss..

[13] D'altronde, lo stesso d.P.C.M 29 novembre 2001 pare consapevole di ciò, allorché cerca di delimitare gli spazi di discrezionalità che esso stesso apre riportando, ad esempio, elenchi di prestazioni, per i quali di regola è superfluo il regime di ricovero ordinario o *day hospital* (all. 2 C), fissando regole generali e sistemi di verifica della razionalizzazione dei vari tipi di assistenza (all. 3) e, da ultimo, dopo l'integrazione con d.P.C.M. 16 aprile 2002, stabilendo criteri generali di indirizzo per una gestione uniforme ed adeguata dei tempi di accesso alle prestazioni (all. 5).

[14] Assumo, così, la nozione introdotta da G. AMATO, nella voce *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964, 216, recependo anche la distinzione tra norme di attuazione-esecuzione e norme di attuazione in senso proprio, illustrata a pag. 218.

[15] Vedila, ad es., in O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli 1912, 303 ss..

[16] In tal senso v. già il mio *Il concetto dei <<livelli essenziali ed uniformi>> come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., 1103 e nello stesso ordine di idee v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni*, cit., 352-353.

Sul problema della riconducibilità ai livelli essenziali di requisiti propri delle strutture di assistenza si pronuncerà tra qualche tempo la Corte, a seguito del ricorso promosso dalla Regione Emilia Romagna contro la l. n. 49 del 21 febbraio 2006, di conv. del d.l. n. 272/05 (ricorso n. 60 in G.U. n. 23 del 2006). In particolare, viene in rilievo l'impugnazione dell'art. 116, comma 2 che sostituisce la disposizione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, contemplando come livelli essenziali i <<requisiti minimi>> (personalità giuridica, disponibilità di specifiche figure professionali) per l'autorizzazione all'esercizio di attività di assistenza ai tossicodipendenti.

[17] Non mi pare che possano esserci dubbi sul fatto che la percezione linguistica immediatamente collegata al termine - concetto *standard* faccia riferimento a quella di "livello qualitativo".

[18] Su cui v. i commenti di E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in questa Rivista 2003, 1183 ss. e di A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e <<livelli essenziali>>*, in questa Rivista 2003, 1200 ss..

[19] Sull'intesa v. da ultimo, con riguardo alla Corte Cost., sent. n. 383/05, Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>, nonché con riferimento alla Corte Cost., sent. n. 6/04 O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista* 2004, 948 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della codecisione paritaria evitandone gli effetti perversi*, in questa *Rivista* 2004, 1044 ss.; A. ANZON, *"Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.* 1998, 3535 ss..

In precedenza, in argomento v. e cfr. già A. D'ATENA, *Sulla pretesa differenza tra intese «deboli» e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.* 1991, 3908 ss.; G. MANFREDI, *"Intese in senso debole" e leale collaborazione a senso unico*, in *Le Regioni* 1993, 1419 ss.; nonché A. MORRONE, *La Corte costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. giur. amb.* 1995, 659 ss..

[20] Su cui v. e cfr. A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?* in www.federalismi.it, nonché R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, Relazione al Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano *"Le prospettive della legislazione regionale"*, Milano, 26-27 gennaio 2006, in www.forumcostituzionale.it.

[21] L'individuazione della "materia applicabile" compiuta dalla Corte rileva, ai fini della decisione, almeno sotto due profili. Da un lato, conformemente alle indicazioni emerse in sede dottrinale (sul mutamento della potestà legislativa concorrente in materia sanitaria, v. e cfr. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI - G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano 2002, 11 ss., B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, *ivi*, 93 ss., nonché G. CILIONE, *Brevi note sulle prospettive della disciplina della tutela della salute dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in <http://www.giust.it/>. Sui rapporti tra i diversi livelli di governo v. in part. A. MATTIONI, *Salute e assistenza. Rapporti tra «livelli di governo» dopo la recente revisione costituzionale*, in R. BALDUZZI - G. DI GASPARE, *Sanità*, cit., 65 e ss.) e in linea di continuità con la giurisprudenza costituzionale successiva all'approvazione del Titolo V Cost., la competenza legislativa concorrente concernente la "tutela della salute", esprimendo <<l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina>> (Corte Cost., sent. n. 282/02), è configurata come materia <<assai più ampia>> sia rispetto alla "assistenza ospedaliera" rinvenibile nel precedente Tit. V (Corte Cost., sent. n. 270/05), sia rispetto alle competenze statutarie in tema di "assistenza sanitaria e ospedaliera". E ciò in quanto queste ultime non si risolvono in una materia pienamente assimilabile ad altri settori di competenza regionale <<sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica>> (Corte Cost., sent. n. 452 del 1989; n. 294 del 1986 e n. 245 del 1984).

Dall'altro lato, una siffatta individuazione della materia consente alla Corte di ritenere applicabile l'art. 10 della legge cost. n. 3/01 e di dedurre da ciò, attraverso il richiamo alla nota Corte Cost., sent. n. 383/05, il contemporaneo assoggettamento anche delle regioni ad autonomia speciale <<ai limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V Cost. ed, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>> (Corte Cost., sent. n. 383/05, p.to 8 *in diritto*).

[22] V. in part. Corte Cost., sent. n. 134/06, p.to 11 *in diritto*.

[23] V. in part. Corte Cost., sent. n. 134/06, p.to 9 *in diritto*.

[24] V. in part. Corte Cost., sent. n. 134/06, p.to 9 *in diritto*.

[25] V. in part. Corte Cost., sent. n. 134/06, p.to 11 *in diritto*.

[26] V. e cfr. al riguardo, Corte Cost., sent. n. 61/97, Corte Cost., n. 30/98, nonché Corte Cost., n. 31/01.

[27] In tal senso v. e cfr. già Corte Cost., sent. n. 31/01 e, in particolare, Corte Cost., sent. n. 35/05 e Corte Cost., sent. n. 285/05.

[28] V. Corte Cost., sent. n. 35/05.

[29] V. e cfr. art. 4 *bis* comma 10, legge n. 112/02.

[30] V. in tal senso l'*Accordo del 24 luglio 2003 tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per l'attuazione del Piano sanitario nazionale 2003-2005* che pone la definizione degli standard come <<prima priorità>> nello sviluppo della politica dei livelli essenziali di assistenza, in part. pp. 3 e 4.

[31] Ciò sarebbe, peraltro, confermato dalla circostanza che l'argomento del *contenuto altamente tecnico* è richiamato dalla sentenza in commento solo al fine di escludere la violazione del principio di legalità sostanziale ma non anche con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione, così da far pensare all'interprete che il richiamo alla "materia altamente tecnica" sia stato utilizzato dalla Corte solo e, più semplicemente, come argomento *ad adiuvandum*, nella parte finale della sentenza.

[32] Sulla diversa tipologia dei giudizi v. L. PALADIN, *Ragionevolezza* (Principio di), in *Enc. dir.*, aggiornamento, 1997, 905 e ss. e cfr. con G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 148 e ss. e con G. VOLPE, *Razionalità, ragionevolezza e giustizia nel giudizio sull'eguaglianza delle leggi*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale* (Atti del seminario svoltosi in Roma, 13-14 ottobre 1992), Milano, 1994, 196 e ss., nonché da ultimo L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 91 ss..

[33] Così, Corte Cost., sent. n. 31/05.

[34] Il riferimento è alle note sentenze Corte Cost., sent. n. 303/03; Corte Cost., sent. n. 6/04; Corte Cost., sent. n. 383/05, su cui oltre ai commenti di A. RUGGERI, A. MORRONE, Q. CAMERLENGO, E. D'ARPE, F. CINTIOLI per il *Forum di quaderni Costituzionali*, di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in <http://www.federalismi.it/> e di L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in <http://www.astridonline.it/>, v. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista* 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <<concorrente>>, leale collaborazione e strict scrutiny*, in questa *Rivista* 2004, 587 e ss.. Sulla Corte Cost., sent. n. 6/04 v. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista* 2004, 941 ss. e sulla successiva Corte Cost., sent. n. 383/05 v. Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale*, cit..

[35] Corte Cost., sent. n. 88/03.

[36] Corte Cost., sent. n. 88/03.

[37] Sull'adozione del criterio finalistico, quale "discrimine" tra intesa "forte" e intesa "debole", da parte della giurisprudenza costituzionale, v. i rilievi di Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale* cit., 6.

[38] In tal senso, v. Corte Cost., sent. n. 308/03.

[39] Corte Cost., sent. n. 231/05 ma sul punto v. e cfr. anche Corte Cost., sent. n. 35/05.

[40] Corte Cost., sent. n. 422/02.

[41] E ciò consente alla Corte di armonizzare la disciplina vigente in materia di LEA anche alle innovazioni introdotte dall'art. 1, comma 293 della legge n. 266/05 (*legge finanziaria per il 2006*).