

SENTENZA N. 127

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3 e 6 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato l'11-14 luglio 2017, depositato in cancelleria il 18 luglio 2017, iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato – Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), censurandone (in motivazione) i soli artt. 2, 3 e 6, quest'ultimo – che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione

Toscana 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato) – relativamente al comma 1, lettera b), della disposizione così novellata.

1.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione di cui all’art. 2 della suddetta legge – intervenendo sulla disciplina dell’accreditamento delle strutture sociali e di quelle sociosanitarie allo scopo di uniformare i due sistemi di accreditamento e controllo – violerebbe la disciplina statale, per la quale le strutture sociosanitarie dovrebbero essere invece assoggettate allo stesso regime di quelle sanitarie. E segnatamente si porrebbe in contrasto sia con gli «artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del D.lgs. n. 502/92, che disciplinano l’autorizzazione e l’accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, sia con l’Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, recante il “Disciplinare per la revisione della normativa dell’accreditamento”, che prevede l’istituzione di un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale, nonché con l’Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che, sempre al fine di uniformare il sistema di autorizzazione/accreditamento delle strutture sanitarie a livello nazionale, definisce, sulla base di quanto previsto dai documenti prodotti dal Tavolo per lo sviluppo e l’applicazione del sistema di accreditamento nazionale, la tempistica degli adempimenti regionali ed aziendali, attuativi della richiamata Intesa del 20 dicembre 2012, nonché i requisiti e le modalità di funzionamento degli “organismi tecnicamente accreditati”».

1.2.– A sua volta l’art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al «Gruppo tecnico regionale», senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l’«Organismo tecnicamente accreditante» istituito dalle citate intese, violerebbe – per un verso – le disposizioni di cui all’Allegato A dell’Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, «che al paragrafo 4, quarto capoverso, riguardante “verifiche: modalità strumenti e responsabilità”, prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l’accreditamento da parte di un “predefinito organismo accreditante”», e – per altro verso – con «la disciplina contenuta nell’allegato B dell’Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che contiene “i criteri per il funzionamento degli organismi ‘tecnicamente’ accreditanti”, ai quali, in base a quanto convenuto nelle menzionate intese, le Regioni e le Province autonome si debbono adeguare».

1.3.– I medesimi rilievi formulati nei confronti dell’art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, varrebbero, infine, anche con riferimento all’art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Toscana n. 82 del 2009, come sostituito dall’art. 6 della stessa legge reg. Toscana n. 21 del 2017, in quanto, nel disciplinare l’attività di controllo delle strutture accreditate, «non indica il termine ultimo di durata dell’accreditamento».

1.4.– Le impugnate disposizioni regionali – conclude, pertanto, il ricorrente – «non rispettando le citate Intese, condivise dalla stessa Regione, oltre a violare l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, ledono altresì il principio di leale collaborazione consacrato nelle stesse intese, quale espressione del necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale nella materia di cui trattasi, in violazione degli artt. 5, 120, 117 e 118 della Costituzione».

2.– La Regione Toscana, costituitasi, ha eccepito preliminarmente l’inammissibilità del ricorso, in quanto genericamente e immotivatamente rivolto (in dispositivo) contro l’intera legge regionale n. 21 del 2017.

Nel merito, ha sottolineato, in premessa, come l’obiettivo della legge impugnata sia quello di rivisitare le modalità di accreditamento delle strutture sociali e sociosanitarie per renderle omogenee a quelle del settore sanitario di cui alla precedente propria legge 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento), assicurando un sistema di servizi alla persona dotata di un pari livello di qualità e

sicurezza su tutto il territorio regionale, la cui verifica e controllo sarebbero a tal fine, appunto, attribuiti «agli stessi organismi che costituiscono l'Organismo tecnicamente accreditante in ambito sanitario».

Ha, quindi, escluso la fondatezza delle censure in particolare rivolte agli artt. 2, 3 e 6 della legge regionale in esame.

E ciò in quanto:

– l'art. 2 prospetterebbe esclusivamente i criteri per l'individuazione dei requisiti per l'accreditamento sociosanitario, rinviando alla fonte regolamentare la loro concreta e specifica indicazione;

– l'art. 3 si limiterebbe ad istituire, anche in ambito sociosanitario, lo stesso organismo, ossia il gruppo tecnico regionale di valutazione, già presente nel sistema di accreditamento sanitario, rinviando alla fonte regolamentare la disciplina delle concrete modalità di costituzione e funzionamento;

– l'art. 6 disciplinerebbe le sole attività di controllo delle strutture accreditate e non anche i termini di validità dell'accreditamento.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato in prosieguo di rinunciare all'impugnazione del solo art. 6 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017, ritenendo che l'art. 59, comma 1, della successiva legge della Regione Toscana 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017) «ha modificato la norma impugnata eliminando in tal modo i vizi di illegittimità costituzionale che [la] inficiavano».

Tale parziale rinuncia è stata accettata dalla resistente.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), e segnatamente, i suoi artt. 2, 3 e 6 (quest'ultimo, che sostituisce l'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2009, n. 82, recante «Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona nel sistema sociale integrato», relativamente al comma 1, lettera b), della disposizione così novellata), denunciandone il contrasto con gli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione.

A suo avviso, l'art. 2 della legge denunciata indicherebbe, infatti, i requisiti per l'accreditamento delle strutture sociosanitarie in modo rispondente allo scopo di assoggettarle al «sistema di accreditamento e di verifiche dell'accreditamento che è proprio del sistema sociale». Ciò che, appunto, sarebbe in contrasto con gli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) – recante il principio fondamentale in materia di tutela della salute, per il quale le strutture sociosanitarie devono essere, invece, assoggettate allo stesso regime di autorizzazioni, accreditamento e accordi contrattuali delle strutture sanitarie – oltre che con le Intese Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 e del 19 febbraio 2015, finalizzate a promuovere un sistema di accreditamento uniforme a livello nazionale.

Nelle stesse violazioni incorrerebbero anche l'art. 3 – «affidando la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato al [...] Gruppo tecnico regionale, senza, tuttavia, prevedere alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'Organismo tecnicamente accreditante istituito dalle menzionate intese» – e l'art. 6, che, nel disciplinare le attività di controllo delle strutture socio-sanitarie accreditate, non indicherebbe il termine ultimo di durata dell'accREDITAMENTO.

2.– Resiste al ricorso la Regione Toscana che, prima ancora della non fondatezza, ne eccepisce l'inammissibilità, per genericità, sul rilievo che l'atto sarebbe «rivolto contro l'intera legge regionale 21/2017, chiedendone l'integrale dichiarazione di incostituzionalità, mentre poi le censure sono formulate solo nei confronti di alcune disposizioni».

L'eccezione così formulata – il cui esame è preliminare – non è condivisibile.

È pur vero, infatti, che nella epigrafe e nel dispositivo del ricorso risulta indicata l'intera legge regionale n. 21 del 2017, ma la precisazione «come da delibera del Consiglio dei ministri», contenuta nello stesso dispositivo, e la rispondenza, al contenuto di tale delibera, delle specifiche disposizioni alle quali (soltanto) sono rivolte le censure articolate in motivazione, esclude la «genericità del ricorso» e, con ciò, la sua asserita inammissibilità.

3.– All'impugnazione dell'art. 6 della legge regionale in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, però, poi rinunciato, ritenendo satisfattiva la modifica operata con la successiva legge della Regione Toscana 12 dicembre 2017, n. 70 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2017). La resistente ha accettato la rinuncia, per cui, limitatamente alla questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, va dichiarata l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– Le questioni residue sono entrambe non fondate.

Nel censurare gli artt. 2 e 3 della legge regionale in esame, il ricorrente ne ravvisa il contrasto con gli evocati parametri costituzionali in ragione del fatto che, a suo avviso, gli stessi «assoggettano le strutture socio-sanitarie al sistema di accREDITAMENTO e di verifiche dell'accREDITAMENTO che è proprio del sistema sociale», in difformità da quanto prescritto dalla normativa statale di riferimento (artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992), per la quale le strutture socio-sanitarie dovrebbero essere assoggettate allo stesso regime di quelle sanitarie.

Lo scopo cui dichiaratamente risponde l'impugnata legge della Toscana è proprio quello, invece, di «uniformare progressivamente i due sistemi di accREDITAMENTO sanitario e sociale»; e «[i]n questo nuovo quadro evolutivo si evidenzia l'esigenza, come già realizzato in altre regioni, di prevedere che le strutture, in possesso dell'autorizzazione al funzionamento, richiedano l'accREDITAMENTO, anziché al comune territorialmente competente, alla Regione, la quale, effettuati i controlli rilascia l'accREDITAMENTO» (punti 2 e 3 del Preambolo).

Il ricorso muove, dunque, da una premessa erronea, che condiziona la lettura delle disposizioni denunciate.

4.1.– L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 – nel sostituire l'art. 3 della legge regionale n. 82 del 2009 – prevede, al novellato comma 1, che «[i] requisiti per l'accREDITAMENTO attengono all'intero processo di produzione, erogazione e fruizione dei servizi e riguardano, in particolare: a) per le strutture: 1) gestione del servizio in relazione al sistema organizzativo; 2) aspetti tecnico-professionali e formativi, quali espressione delle conoscenze, competenze e abilità tecniche e relazionali degli operatori; 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori.

b) per i servizi di assistenza domiciliare: 1) elementi organizzativi, di professionalità ed esperienza, atti a rispondere ai bisogni di cura della persona nell'ambiente domestico ed a valorizzare le competenze degli operatori; 2) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, ad esclusione degli operatori individuali. c) per gli altri servizi alla persona: 1) elementi organizzativi caratterizzati da elevata capacità di risposta nei tempi e nelle modalità di erogazione dei servizi; 2) elementi di competenza professionale e di esperienza socio assistenziale tali da garantire l'appropriatezza e l'adeguatezza necessarie ad assicurare la gestione di situazioni complesse sia a livello relazionale che per la contestualità di esigenze eterogenee fra loro; 3) modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori».

E prosegue stabilendo, nei commi successivi, che «2. Al fine di garantire la sicurezza e la regolarità del lavoro, i requisiti di cui al comma 1 sono individuati in coerenza con l'articolo 26 della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro). 3. I requisiti di cui al comma 1 tengono conto, tra l'altro, della capacità di piena promozione dei diritti di cittadinanza delle persone e dell'apporto fornito alle comunità di riferimento in termini di solidarietà, coesione e qualità della vita. 4. I requisiti generali per l'accreditamento, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con il regolamento di cui all'articolo 11. 5. I requisiti specifici, distinti per tipologia di servizio, sono definiti con deliberazione della Giunta regionale. 6. La deliberazione di cui al comma 5 individua anche gli indicatori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti, ai sensi degli articoli 5 e 8. 7. La Giunta regionale relaziona annualmente alla commissione consiliare competente sull'applicazione dei requisiti specifici e degli indicatori definiti con la deliberazione di cui al comma 5».

4.1.1.– La disposizione scrutinata, correttamente letta nel suo complessivo contesto, rende evidente come quelli dalla stessa individuati siano non già requisiti in senso tecnico, ma piuttosto “criteri”, ai quali attenersi per la determinazione dei «requisiti generali» e dei «requisiti specifici», che sono oggetto di futura determinazione, rispettivamente, «con regolamento di cui all'articolo 11» (comma 4) e «con deliberazione della Giunta regionale» (comma 5).

D'altra parte i “criteri” così elencati – là dove valorizzano: le modalità di gestione del servizio, ossia assicurano che tutte le strutture accreditate garantiscano dotazioni strumentali e tecnologiche appropriate per quantità, qualità e funzionalità; gli aspetti organizzativi, tecnico-professionali, formativi, di esperienza, volti a garantire adeguate condizioni di organizzazione interna e la partecipazione della struttura a programmi di accreditamento professionale; le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori, con ciò prevedendo forme di partecipazione dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi alla verifica dell'attività – non sono difformi dai principi per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie sanciti dal citato art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. E ciò a prescindere dalla considerazione che l'impugnata disposizione non esclude che la Regione, nel dettare i requisiti generali e specifici, possa riferirsi anche ai criteri generali uniformi stabiliti dalla legge statale.

Dal che dunque l'insussistenza della violazione dei parametri costituzionali (peraltro non tutti motivatamente evocati) addebitata (genericamente e indifferenziatamente nella sua interezza) all'art. 2 della legge oggetto del presente giudizio.

4.2.– A sua volta, l'art. 3 della legge della reg. Toscana n. 21 del 2017 inserisce, nel testo della precedente legge regionale n. 82 del 2009, l'art. 3-ter, rubricato «Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato», a tenore del quale:

«1. Per lo svolgimento dell'attività di controllo di cui all'articolo 6, la Giunta regionale si avvale del Gruppo tecnico regionale di valutazione per le strutture del sistema sociale integrato, al quale è

preposto un coordinatore; il Gruppo tecnico opera presso il competente settore regionale. 2. Il direttore della direzione competente per materia costituisce il Gruppo tecnico con proprio decreto. 3. Il Gruppo tecnico è costituito da esperti in materia di qualità e di valutazione delle prestazioni del sistema sociale integrato. 4. Nel rispetto di quanto previsto dal comma 3 il regolamento di cui all'articolo 11 definisce il numero dei componenti del Gruppo tecnico, le modalità di scelta e le cause di incompatibilità dei medesimi, nonché le modalità di costituzione e funzionamento del gruppo stesso. 5. Al coordinatore del Gruppo tecnico compete un'indennità di carica ed il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali. 6. Agli altri componenti del Gruppo tecnico compete esclusivamente il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista per i dirigenti regionali. 7. La Giunta regionale, con propria deliberazione, disciplina la corresponsione dell'indennità di carica e dei rimborsi spese di cui ai commi 5 e 6, determinandone gli importi, i criteri e le modalità di erogazione».

4.2.1.– Secondo il ricorrente, la valutazione e la verifica per le strutture del sistema sociale integrato sarebbero attribuite al Gruppo tecnico regionale senza la previsione di alcun meccanismo di coordinamento funzionale con l'«Organismo tecnicamente accreditante» istituito dalle citate intese, in contrasto con le disposizioni di cui all'Allegato A dell'Intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 «che al paragrafo 4, quarto capoverso, riguardante “verifiche: modalità strumenti e responsabilità”, prevede la verifica esterna del possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO da parte di un “predefinito organismo accreditante”», e con «la disciplina di cui all'allegato sub B dell'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 che contiene “i criteri per il funzionamento degli organismi ‘tecnicamente accreditanti’»».

E in ciò risiederebbe il motivo del vulnus che, dal denunciato art. 3, si assume arrecato agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost.

4.2.2.– Anche in questo caso le censure muovono da una non condivisibile lettura della disposizione in questione.

Il su citato art. 3 della legge reg. Toscana n. 21 del 2017 sostanzialmente riprende, infatti, il sistema di verifica dell'accREDITAMENTO vigente nel sistema sanitario attraverso l'attribuzione delle attività di controllo agli stessi organismi che costituiscono l'«Organismo tecnicamente accreditante» in ambito sanitario.

Come si evince dalla lettura degli artt. 3 e 12 della suddetta legge regionale, gli organismi di controllo e verifica nel sistema sociosanitario sono peraltro due – il Gruppo tecnico regionale di valutazione e la Commissione regionale per la qualità e sicurezza – e cioè gli stessi che già costituivano nel sistema di accREDITAMENTO della Toscana l'«Organismo tecnicamente accreditante», ai sensi della legge della Regione Toscana 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accREDITAMENTO), del regolamento regionale 17 novembre 2016, n. 79/R, nonché della deliberazione di Giunta regionale Toscana 26 ottobre 2015, n. 1021, con la quale è stata recepita nell'ordinamento regionale l'Intesa Stato-Regioni del 19 febbraio 2015 ed approvato il «Manuale Operativo dell'Organismo Tecnicamente AccredITANTE della Regione Toscana», ritenuto a livello ministeriale conforme alle indicazioni contenute nella medesima intesa.

Il che porta ad escludere, anche con riguardo all'esaminato art. 3, la fondatezza delle censure formulate dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla L.R. n. 82/2009 e alla L.R. n. 51/2009), promosse, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, della legge della Regione Toscana n. 21 del 2017, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA