

DIRITTO SANITARIO

Principi fondamentali generali per definire un quadro normativo di base in sanità

NORME FONDAMENTALI della COSTITUZIONE

Tanti sono i diritti sanciti dalla Costituzione, alcuni sono definiti primari (di primaria importanza) e ci permettono di inquadrare a livello giuridico l'ambito relativo alla Sanità.

ART.n° 3 della Costituzione

- Disciplina il principio di uguaglianza
 - ✓ comma 1=> tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge (uguaglianza in senso "formale")→ non si pone il problema della disuguaglianza ma definisce che, a prescindere da qualunque disuguaglianza, tutti i cittadini sono uguali (in realtà, in molte situazioni e condizioni di vita questo non è così vero)
 - ✓ comma 2=> il concetto di uguaglianza viene formulato in senso "sostanziale" → si parla cioè di disuguaglianza, obbligando lo Stato a rimuovere gli ostacoli politici, sociali, economici che la determinano.
 - In base a questo concetto, tutti gli organi istituzionali statali sono chiamati a livellare le differenze (non tanto a eliminare le disuguaglianze => impossibile!) per garantire l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica, sociale, ecc. del paese

ART.n°32 della Costituzione (applicazione dell'art.n°3)

- Sancisce il diritto alla salute come diritto primario in relazione a 2 principi fondamentali:
 1. diritto all'integrità fisica (comma 1)
 2. diritto alla prestazione sanitaria (comma 2)
- Alla base del diritto alla salute, definito dal comma 1, troviamo il diritto alla prestazione sanitaria definita obbligatoria → "qualcuno" deve "obbligatoriamente" garantire al cittadino l'erogazione della prestazione sanitaria => Sanità Pubblica = Servizi Pubblici
 - Il Servizio Sanitario Pubblico diventa una declinazione dell'impegno dello Stato a garantire al cittadino la salute;
 - Il SS, come tutti i servizi pubblici, non si basa sul guadagno secondario al servizio ma sul diritto del cittadino di poter usufruire di "quel" servizio;
 - Il SS è organizzato a livello pubblico e convive con diverse forme di privato, ma→ non potrà mai essere totalmente privatizzato poiché la privatizzazione è in antitesi con l'art.32 che impone l'obbligo della presenza del Pubblico in Sanità

- Tutti i Servizi pubblici sono sottoposti a controlli di Qualità (rispetto a standard e di Spesa (costi))

Art. n°5 (articolo quinto)

- Sancisce che tutte le leggi delle Regioni sono subordinate a quelle dello Stato

(Art. n° 101)

- I Giudici sono vincolati all'interpretazione della legge
- A volte le interpretazioni della stessa legge sono diverse tra loro

Art.n° 117 (molto importante in materia di contenziosi costituzionali – superamento dell'art.5)

- **Comma 1** = il potere legislativo dello Stato e delle Regioni è esercitato nel rispetto della Costituzione
 - → 3 possibilità per disciplinare il potere legislativo tra Stato e Regione (la Corte Costituzionale va a verificare, in base alle competenze, a chi spetta agire)
- 1) **Comma 2** = indica le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva: moneta, immigrazione, difesa, forze armate, ecc..ecc
 - Le Regioni non hanno nessun potere in questi ambiti e si devono attenere e quanto definito dallo Stato;
 - **Lettera "m"** → lo Stato ha potere legislativo nel definire i LIVELLI ESSENZIALI di ASSISTENZA delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEA)
 - Il diritto sanitario sotto il profilo dell'art.117 lettera m definisce che solo lo Stato può intervenire su questo argomento
 - Non sempre l'"essenzialità" corrisponde alla "gravità" o indispensabilità ai fini della sopravvivenza e l'essenzialità può variare da regione a regione (es. cure ortodontiche) => vedi appunti successivi
- 2) **Comma 3** = definisce il concetto di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regione → qui nascono i problemi + grandi = contenziosi => vedi appunti successivi
- 3) **Comma 4** = definisce ciò che la regione può legiferare = potestà legislativa esclusiva della Regione → le linee guida sono statali ma la definizione di servizi e Prestazioni sono di competenza regionale (organizzazione di servizi, definizione di accreditamenti, ecc)=> massima regionalizzazione

- Tutti i Servizi pubblici possiedono una CARTA dei SERVIZI che tutela gli utenti a livello giurisdizionale , definisce le modalità di erogazione delle diverse prestazioni e ne norma gli indennizzi in base alla Legge n°481/95 – Decreto n° 286/99 (indennizzi "forfettari" in base a tabelle che regolamentano il risarcimento di alcune prestazioni --> es. rimborso esami diagnostici privati se le liste d'attesa nel servizio pubblico superano i 90 giorni)

PRINCIPALI ORGANI GIURIDICI dello STATO

Per tutte le controversie che riguardano

→ **le persone**

Giudice onorario Tribunale
(contestazione)

Processo onorario



Corte d'appello
(contestazione)



Corte di Cassazione

Per tutte le controversie che riguardano l

→ **le Amministrazioni Pubbliche**

Giudice Amministrativo TAR

Processo Amministrativo



Consiglio di Stato

- Il Tribunale, la Corte d'appello ed il TAR sono presenti in tutte le Regioni mentre la Corte di Cassazione c'è solo a Roma;
- Il TAR del Lazio ha qualche competenza in + → tutte le cause che non trovano una soluzione c/o i TAR regionali si possono rivolgere al TAR del Lazio;
- La CORTE COSTITUZIONALE definisce la legittimità di una legge in relazione alla Costituzione Italiana, definisce i limiti di competenze tra Stato e Regioni

L'ITER LEGISLATIVO in SANITA'

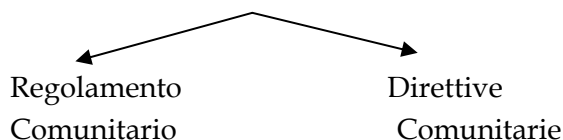
- Il diritto alla salute è sacrosanto e, come detto prima, sancito dall'art.32 della Costituzione ma ad un certo punto il legislatore ha dovuto intervenire in ambito sanitario per definire regole e "paletti" poiché impossibile garantire tutto a tutti (crisi economico aziendale del settore, problema del disavanzo pubblico).
- Leggi principali in sanità:
 - ✓ Costituzione
 - ✓ Legge 833/78
 - inizia con la citazione dell'art.3 rispetto all'uguaglianza per poi riprendere l'art.32 che sancisce il diritto alla salute prima non sempre garantito dalle casse mutua
 - definisce gli obiettivi precisi del SS e definisce l'universalità di accesso al sistema
 - ✓ Legge 502/92
 - definisce il processo di Aziendalizzazione all'interno del SSN
 - valorizza il ruolo delle Regioni e ne fissa le competenze
 - ✓ Regolamento di Attuazione della legge 502 → decreto n° 517
 - ✓ Legge 229/99
 - Riprende aspetti delle leggi nazionali e le rende applicative a livello regionale

- ✓ Regolamento Regionale -> da qui partono tutte le attività amministrative
- ✓ Attività Amministrative regionali -> delibere, provvedimenti, ecc.
- ✓ → differenza tra Norma giuridica e Provvedimento:

Norma giuridica = è in generale astratta e contiene un principio astratto che è valido per tante situazioni al di là dell'evento concreto.

Provvedimento = attuazione della norma giuridica astratta che diventa concreta in quanto si riferisce ad una situazione ben definita e precisa

- Analizziamo nel loro significato principale quanto sopra elencato:
 - Costituzione = definisce principi fondamentali ma astratti
 - definisce diritti e doveri dei cittadini (parte I)
 - definisce l'Ordinamento della repubblica (parte II)
 - stabilisce disposizioni transitorie e finali
 - Leggi = concretizzazione della Costituzione; attuazione diretta dei principi astratti definiti dalla Costituzione
 - Regolamento = "regola" sganciata dalla legge promulgata in settori non coperti dalla legge (in Italia non esistono settori non coperti dalla legge)
 - Provvedimento = massima concretizzazione della legge nei diversi contesti
 - alla massima concretezza consegue a volte il rischio IMPUGNARE il Provvedimento stesso in quanto è possibile che l'applicazione prevista violi alcuni diritti (ricorso al TAR e alla Corte Costituzionale)
- Il DIRITTO dell'Unione Europea



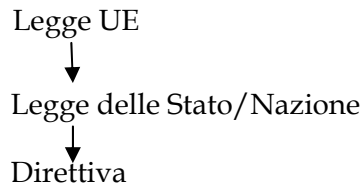
❖ Regolamento Comunitario

- È direttamente applicabile;
- È considerato NORMA dallo Stato membro;
- Fissa precetti che devono essere rispettati da tutti;
- Non è necessario aspettare la formulazione di una legge per applicare il Regolamento;
- Se una LEGGE dice il contrario di quanto contenuto nel Regolamento Comunitario è necessario ignorare la legge ed applicare il Regolamento;
- Il Regolamento Comunitario è destinato a prevalere sulle norme definite dalla Costituzione (a livello astratto) ma in realtà è stato concepito con estrema attenzione ai fini di non scontrare le Costituzioni stessa

❖ Direttive Comunitarie

- Entra nel nostro ordinamento attraverso un atto legislativo comunitario che viene adottato una volta all'anno;
- Fissa dei principi generali che entrano sottoforma di legislazione comunitaria ed attuano la legge (la direttiva attua la legge comunitaria)

- I Governi devono attuare la legge comunitaria ma possono farlo attraverso una loro direttiva che ne definisce le modalità di applicazione, per cui:



- Perché una Direttiva sia applicabile è necessaria la definizione di una Legge

ORDINE e SISTEMA delle FONTI

1. DIRITTO UE → Regolamento
→ Diritto
2. COSTITUZIONE (fonte suprema)
-leggi di revisione costituzionale
-leggi costituzionali
3. LEGGE dello STATO → (fonte primaria)
-il DECRETO LEGGE ha valore di legge e, entro, 60 giorni deve essere trasformato in legge vera e propria
-il DECRETO LEGISLATIVO = atto normativo avente forza di legge
4. REGOLAMENTI → qui si colloca il ruolo delle Regioni
5. PRASSI e CONSUETUDINI (non sono scritte)
⇒ Tale ordine è su base gerarchica e questa gerarchia serve per risolvere controversie poiché l'ordine gerarchico determina la validità delle norme o del regolamento (ricerca delle fonti)

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

- Il problema principale di oggi = tentativo di individuare il confine tra il potere legislativo dello Stato e della Regione.
- L'organo che risponde a tale compito è la Corte costituzionale (max organo dello Stato) la quale si occupa di verificare se una legge è compatibile o meno con la nostra Costituzione
- Il contenzioso si attua in 2 modi:
 1. su istanza di un singolo il quale non può accedere direttamente alla Corte Costituzionale ma in maniera indiretta (altrimenti quest'ultima sarebbe sommersa di richieste poiché composta solo da 15 giudici) attraverso il TAR o il Tribunale (solo organi istituzionali)
 - Questi a loro volta contatteranno la Corte costituzionale per conto del singolo
 2. su istanza di un'istituzione -> per es. conflitti Stato/Regione che riguardano gli atti normativi in base ai quali lo Stato o la Regione esercitano la propria attività
- Perché nascono contenziosi? → perché, come si sa, la legge 502/92 è un atto che ha valore di legge e riguarda la definizione delle competenze tra lo Stato e la regione, ma spesso questi si devono occupare della stessa materia in ambito sanitario e qui nascono i problemi;

- da un lato, infatti, lo Stato tenta di controllare le Regioni con l'obiettivo di monitorare la tutela del cittadino e, dall'altra, le Regioni tentano di sganciarsi dallo Stato per acquistare sempre maggior autonomia di azione per essere + vicine ai bisogni reali del cittadino
- Come si risolve il conflitto:
 - Prima si risolveva in base all'art.5 della costituzione che definiva che la legge andava analizzata in base all'ordine gerarchico per cui lo Stato aveva sempre potere principale → in base al principio gerarchico la legge della Regione non poteva essere promulgata se non contenuta dalla legge dello Stato (la fonte "subordinata" non poteva modificare la fonte "sopraordinata" → la legge regionale non poteva cambiare ma doveva "camminare" nel solco indicato da quella statale).
 - Nel 2001 l'art. 117 (superamento del titolo quinto) definisce che la legge va analizzata tenendo presente che in alcuni ambiti lo Stato ha potere esclusivo, in altri Stato e Regione hanno potere concorrente, in altri ancora è la Regione che assume potere esclusivo (=regionalizzazione)
 - La regionalizzazione ha modificato la linea gerarchica che ha perso parte della sua struttura ed ha riequilibrato i poteri Stato/Regioni sotto il profilo della legge (logica paritaria) → oggi la Regione può definire e promulgare leggi proprie un base alle proprie specifiche competenze
 - I conflitti non vengono + risolti a livello gerarchico ma in base alle diverse competenze definite dall'art.n°117 → sia la legge dello Stato che della Regione possono essere definite ANTICOSTITUZIONALI
- Chi risolve il contenzioso:
 - I conflitti vengono risolti dalla Corte Costituzionale (max organo dello Stato)
 - Se la Corte Costituzionale definisce un principio, quello rimane "vero" finché la Corte Costituzionale stessa non lo smentisce
 - La CC valuta l'incostituzionalità della legge in base agli articoli della Costituzione
 - In materia di diritto alla salute la CC si avvale dell'art.n°32 che definisce il diritto alla salute come diritto PRIMARIO, cioè fondamentale (non tutti i diritti sono primari, per es. il diritto alla proprietà non è primario poiché i beni possono essere confiscati)
- Quali poteri hanno nello specifico lo Stato e le Regioni? → domanda a cui non è possibile dare risposta poiché è indispensabile considerare la normativa costituzionale e le varie leggi statali (legge 502, 517, ecc)=> importante fare diverse indagini.....
- In relazione ai LEA → lo Stato, in base ai suoi poteri esclusivi, definisce i LEA nel PSN ma questi vengono ripresi nel PSR => per cui in relazione ai LEA sia lo Stato che la Regione argomenteranno in base alle proprie competenze ed i diversi PS saranno diversi e, quindi, non paragonabili (LEA Regionali = LEA Statali)
 - Come detto sopra, i LEA appartengono alla potestà esclusiva dello Stato (comma 2 - lettera m) e le Regioni possono solo "aggiungere" prestazioni e mai togliere;
 - Le prestazioni di base (essenziali) vengono assicurate e garantite a tutti a livello nazionale, in alcune regioni le prestazioni sono + alte;
 - Le prestazioni che ogni Regione "aggiunge" se le deve finanziare e sostenere con risorse proprie

Master di Coordinamento delle Funzioni Sanitarie

- I LEA devono essere rispettati sia da strutture pubbliche che private