

N. 01276/2014REG.PROV.COLL.
N. 04406/2008 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4406 del 2008, proposto da:
Regione Liguria, rappresentato e difeso dagli avv. Barbara Baroli,
Gigliola Benghi, Orlando Sivieri, con domicilio eletto presso Orlando
Sivieri in Roma, via Cosseria N. 5;

contro

Quaglio Antonio quale Genitore Figlia Minore Lavinia, Martinelli
Paola e Gilioli Roberto quale genitore di Arianna e Federico, Baldinu
Nadia e Panza Fabrizio quali genitori. Figlia Minore Alessia, Lagascio
Marta quale genitore. Figli Min A. Delorenzi e A. Anselmo;

nei confronti di

Ministero della Salute, Conferenza Permanente Rapp. Stato, Regione e
Prov. Autonome; Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato
e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE II n. 01437/2007, resa tra le parti, concernente modifica obblighi in materia di medicina scolastica

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2014 il Cons. Michele Corradino e uditi per le parti gli avvocati Sivieri e dello Stato Vessichelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con sentenza n. 1437 del 21 giugno 2007 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, Sezione Seconda, ha accolto il ricorso, proposto dalle odierne parti appellate, esercenti la potestà genitoriale su minori, che frequentano scuole materne, asili nido ed altre scuole pubbliche, avverso gli atti di semplificazioni della Regione Liguria, adottati in materia di procedure autorizzative e certificazioni sanitarie.

Gli originari ricorrenti, in particolare, sull'assunto che l'abolizione di qualsiasi strumento di prevenzione e profilassi, in materia di igiene scolastica, determinasse un rischio gravissimo per la salute dei loro figli, avevano impugnato la delibera della Giunta Regionale della

Liguria 29.12.2006 n. 1609 ed il relativo allegato, avente ad oggetto *“Adempimenti in materia di semplificazione di procedure autorizzative e certificazioni sanitarie, ai sensi dell’art. 80 della legge regionale 07.12.2006 n .41”*; nonché qualsiasi altro atto presupposto o conseguenza della stessa, nella parte in cui aboliscono:

il certificato di vaccinazione per l’ammissione alle scuole pubbliche (punto 10 dell’allegato alla delibera, oggetto di gravame);

il certificato medico di non contagiosità per la riammissione al lavoro degli alimentaristi, dopo l’assenza per malattia oltre i cinque giorni, per quel che concerne gli addetti alla refezione scolastica (punto 13);

l’obbligo della presenza del medico scolastico a scuola (punto 23.1);

la tenuta dei registri di medicina scolastica (punto 23.2);

l’obbligo di presentazione di certificato medico da parte degli alunni dopo cinque giorni di assenza (punto 23.3);

l’obbligo di periodiche disinfezioni e disinfestazioni degli ambienti scolastici (23.4).

Il T.A.R. adito, con la sentenza sopracitata, ha accolto, in parte, il ricorso, sull’assunto che gli atti impugnati incidono sui livelli essenziali di assistenza (LEA), che, ai sensi del DPCM 29.11.2001, Allegato 1, devono essere garantiti dal S.S.N..

Avverso la predetta decisione ha proposto rituale appello la Regione Liguria, adducendo:

violazione e falsa applicazione dell’art.1, comma 7, del D.lgs. n. 502/1992 e del DPCM 29.11.2001, relativamente alle statuizioni concernenti l’obbligo della presenza del medico scolastico (e relative

registrazioni) e la necessità delle periodiche disinfezioni e disinfezioni degli ambienti scolastici.

violazione e falsa applicazione dell'art. 80 L.R. n. 41/2006 e violazione dell'Allegato 2A, lettera e), DPCM 29.11.2001, in ordine alle statuizioni sulla riconducibilità, nell'alveo dei LEA, delle certificazioni "*non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva*";

violazione e falsa applicazione del d.p.r. 26 gennaio 1999 n. 355, in ordine alle statuizioni concernenti la sostituzione, mediante autocertificazione, del certificato di vaccinazione per l'ammissione alle scuole pubbliche.

Alla pubblica udienza del 30/01/2014 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Prima di procedere alla disamina dei motivi di ricorso occorre, in via preliminare, procedere all'inquadramento sistematico della fattispecie, posta all'attenzione di questo Collegio.

Il campo d'indagine è, in particolare, quello dei livelli essenziali di assistenza (Lea), costituiti dall'insieme delle attività, dei servizi e delle prestazioni che il Servizio sanitario nazionale (Ssn) eroga a tutti i cittadini, gratuitamente o con il pagamento di un *ticket*, indipendentemente dal reddito e dal luogo di residenza. I Lea, il cui fondamento è ravvisabile nell'art. 32 della Costituzione ("*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*"), costituiscono un

importante baluardo del sistema sanitario nazionale, in quanto garantiscono che nessuno possa essere escluso dal diritto all'assistenza.

La legge di istituzione del Ssn (n. 833/1978) ha introdotto, per la prima volta, il concetto di *"livelli di prestazioni sanitarie che devono essere garantiti a tutti i cittadini"*, in seguito, ribadito e rafforzato con le successive riforme.

I Lea sono stati, successivamente, definiti a livello nazionale con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, entrato in vigore nel 2002.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, poi, nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale, è stata introdotta, all'art. 117, comma secondo, lettera m), quella alla *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. I Lea, dunque, possono essere diversi da Regione a Regione, con il limite minimo invalicabile, però, del rispetto dei livelli definiti a livello statale, da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Tutto ciò premesso, è possibile affrontare tutte le questioni enucleabili dai motivi di gravame.

La Regione appellante, adducendo le violazioni sopra riportate, contesta le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R., nella sentenza oggetto di ricorso, su molteplici profili.

In primis, nella parte relativa ai servizi di medicina scolastica e di vigilanza igienica sulle attività di disinfezione e disinfestazione, nella

quale si afferma che l'abolizione della figura del medico scolastico (sostituita con il pediatra di libera scelta), al pari dell'abolizione della disinfezione degli ambienti scolastici (sostituita con la normale pulizia con detersivi), non possa fondarsi sull'art. 80 della L.R. 41/06.

Il T.A.R., sul punto, precisando come la stessa disposizione demandi alla Giunta, esclusivamente, la semplificazione in materia e non, certamente, l'adozione di provvedimenti ulteriori, paventa il rischio che si sostituiscano, in luogo delle certificazioni, gli interventi di medicina preventiva.

In secondo luogo, la Regione contesta la sentenza nella parte in cui il T.A.R. afferma che sono garantite tra i LEA e devono, pertanto, essere assicurate dal SSN, tutte le funzioni di "prevenzione collettiva" e, in particolare, quelle indicate sub 1), previste da una norma vigente e non espressamente escluse dall'allegato 2A.

Infine, nella parte in cui il T.A.R. esclude la sostituzione, mediante autocertificazione, del certificato di vaccinazione per l'ammissione alle scuole pubbliche.

L'appellante, in via preliminare, evidenzia come il citato DPCM, indicando tipologie generali di prestazioni, non entri nel dettaglio degli interventi concretamente erogabili, creando, così, il rischio di un uso indiscriminato del concetto di essenzialità.

A neutralizzare il rischio che si consideri essenziale qualunque prestazione, concernente il campo della salute, soccorre, osserva l'appellante, l'art.1, comma 7, del D.lgs. n. 502/1992, che, al fine di stabilire i contenuti delle prestazioni sanitarie da porsi a carico del

SSN, sancisce, quali limiti rigidi, i principi di efficacia clinica, economicità relativa e appropriatezza.

Orbene, partendo da questo presupposto, la Regione osserva come i servizi di medicina scolastica non figurino tra i LEA di prevenzione collettiva, evidenziando, peraltro, come gli stessi, legati ad un contesto storico ormai superato, non siano più giustificabili dopo l'entrata in vigore della prima riforma sanitaria e l'istituzione del pediatra di libera scelta.

Il pediatra, infatti, si osserva, eroga gratuitamente le prestazioni individuate negli Accordi collettivi stipulati con il SSN.

Per quel che concerne, invece, la questione relativa alle periodiche disinfezioni e disinfestazioni degli ambienti scolastici, l'appellante sottolinea come il DPCM, in linea con le esigenze di prevenzione collettiva, non contempli la necessità di eseguire periodiche e programmate disinfezioni, quanto, piuttosto, preveda, esclusivamente, la vigilanza igienica su tali attività. Peraltro, si precisa, la *ratio* del rifiuto di periodiche disinfezioni risiede nell'esigenza di evitare la formazione di ceppi batterici resistenti a qualunque trattamento, secondo quanto evidenziato dal Gruppo di Lavoro Ministeriale.

Il Collegio ritiene di accogliere il primo motivo di ricorso.

I servizi di medicina scolastica, infatti, a differenza di quanto ritenuto dal T.A.R., non rientrano, in alcun modo, tra le prestazioni inserite nel DPCM 29.11.2001.

Sul punto, il Collegio non può non prendere atto di come la vigente normativa abbia, ormai, superato la precedente impostazione, che

accentrava il controllo medico a scuola.

La normativa vigente, infatti, è basata sulla figura del pediatra di libera scelta, soggetto che, gratuitamente, provvede alla prevenzione ed alla cura dei minori, in ossequio agli Accordi collettivi stipulati con il SSN. Peraltro, come correttamente evidenziato dall'odierna appellante, anche qualora i servizi *de quibus* si volessero ricomprendere tra i LEA, non potrebbe non rilevarsi come le stesse funzioni di prevenzione, già, siano assicurate, ai sensi della normativa vigente, da altri organi sanitari. Continuare ad erogare i servizi di medicina scolastica equivarrebbe, pertanto, a mantenere l'esatto doppio di quelli offerti dal pediatra di libera scelta. Già tale considerazione varrebbe ad escludere la possibilità di inquadrare, nel silenzio della norma, i servizi di che trattasi tra i livelli essenziali di tutela. Contrariamente a quanto osservato dal giudice di prime cure ed alla stregua del sistema oggi vigente, si ritiene, pertanto, che i servizi di medicina scolastica non rispondano più ai principi di appropriatezza ed economicità, dai quali non si può prescindere nell'ambito delle prestazioni a carico del SSN.

Anche per quel che concerne l'obbligo delle periodiche disinfezioni e disinfestazioni degli ambienti scolastici, questo Collegio ritiene non condivisibili le conclusioni del T.A.R..

Peraltro, non può non notarsi come, pur essendo ricompresa la funzione di vigilanza igienica sulle attività di disinfezione e disinfestazione nell'allegato 1B del DPCM in questione, nello stesso decreto non vi sia traccia della necessità di eseguire periodiche disinfezioni.

Deve, pertanto, ritenersi legittimo l'intervento della Regione che, d'altronde, non ha ad oggetto le disinfezioni/disinfestazioni *tout court*, ma solo quelle rituali e programmate, slegate da esigenze di prevenzione effettive.

La Regione appellante, con il secondo motivo di ricorso, contesta le statuizioni del giudice di prime cure in ordine alla riconducibilità, nell'alveo dei LEA, delle certificazioni "*non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva*".

Il giudice di prime cure, in particolare, ha affermato che sono garantite tra i LEA e devono, pertanto, essere assicurate dal SSN, tutte le funzioni di "prevenzione collettiva" e, in particolare, quelle indicate sub 1), previste da una norma vigente e non espressamente escluse dall'allegato.

Orbene, escludendo il DPCM, dalle prestazioni a carico del SSN, le certificazioni mediche non rispondenti ai fini di tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge, è da ritenersi legittima l'abolizione dei certificati di riammissione a scuola, dopo i cinque giorni d'assenza, e di non contagiosità per la riammissione al lavoro degli alimentaristi, dopo l'assenza per malattia oltre i cinque giorni.

La scelta, oltre ad essere coperta da fonte legislativa, si palesa, altresì, perfettamente in linea con le osservazioni del Gruppo di lavoro ministeriale, nel cui ambito è emersa la scarsa utilità delle predette certificazioni, sull'assunto che "*le malattie infettive sono spesso contagiose in fase di incubazione, ma raramente quando il soggetto è convalescente*".

Con il terzo motivo di ricorso, l'appellante, infine, contesta la sentenza nella parte in cui si esclude la possibilità di sostituire, mediante autocertificazione, il certificato di vaccinazione per l'ammissione alle scuole pubbliche.

Tale ultimo motivo di ricorso non può essere accolto. Sul punto occorre precisare che, escludendo il DPCM dalle prestazioni a carico del SSN, esclusivamente, le certificazioni mediche "*non rispondenti ai fini di tutela della salute collettiva*", anche quando richieste da disposizioni di legge, devono ritenersi, invece, inclusi tra i Lea e, pertanto, a carico del SSN tutte le altre certificazioni, che risultino preordinate a tale finalità, tra le quali certamente deve includersi il certificato di vaccinazione, per l'ammissione alle scuole pubbliche. E, si noti, non vale a suffragare la tesi contraria la circostanza, addotta dall'appellante, per cui già la legislazione nazionale consente il ricorso all'autocertificazione.

Trattandosi, infatti, di una materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera m), solo a quest'ultimo compete di legiferare in *subiecta materia*. Ne deriva, dunque, l'inammissibilità di qualsiasi intervento di fonte regionale in ordine ai certificati di vaccinazione per l'ammissione alle scuole pubbliche, ambito quest'ultimo riservato, come detto, alla competenza del legislatore statale, unico soggetto deputato a pronunciarsi sul punto.

In considerazione della natura della questione sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione, lo rigetta per il resto.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Michele Corradino, Consigliere, Estensore

Salvatore Cacace, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Angelica Dell'Utri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)