

**La sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale:
prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali
sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni**

di Claudio Tucciarelli *
(3 luglio 2002)

1. La sentenza della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 282 del 2002, la Corte costituzionale affronta i primi nodi interpretativi posti dalle nuove disposizioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in particolare con riguardo all'esercizio delle competenze legislative. La Corte dà così avvio alle prime indicazioni di carattere ermeneutico che, se non altro, offrono i primi elementi di ragionevole certezza in materia. Se, da un lato, l'intesa interistituzionale conclusa tra Stato, Regioni ed enti locali il 20 giugno 2002 ha costituito un primo elemento di distensione di carattere politico, allora il primo intervento della Corte con riguardo al nuovo titolo V può contribuire a definire meglio i contorni giuridici del nuovo sistema costituzionale.

2. Le legge regionale impugnata. La sentenza n. 282 riguarda una legge della Regione Marche (n. 26 del 2001), recante "Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia". La legge regionale prevede la sospensione su tutto il territorio della Regione dell'applicazione della terapia elettroconvulsivante (TEC) e della pratica della lobotomia prefrontale e transorbitale e di altri simili interventi di psicoturgia, "fino a che il Ministero della salute non definisca in modo certo e circostanziato le situazioni cliniche per le quali tale terapia, applicata secondo protocolli specifici, è sperimentalmente dimostrata efficace e risolutiva e non è causa di danni temporanei o permanenti alla salute del paziente".

Secondo il Governo, che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale, la legge regionale avrebbe invaso la competenza legislativa statale esclusiva, per quanto attiene all'ordinamento civile e penale ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, incidendo sui diritti fondamentali della persona "paziente" (artt. 2 e 32 Cost.) e sulle responsabilità, anche civilistiche, degli esercenti le professioni sanitarie (oltre che, "in qualche misura", sulla ricerca medica, al cui proposito si cita l'art. 33, primo comma, Cost.).

La decisione circa l'ammissione o il divieto di singole terapie si collocherebbe - secondo il Governo - in un momento "logicamente preliminare" anche rispetto alla determinazione, di competenza statale, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria. Per quanto non disposto dallo Stato, dovrebbero valere solo le regole dell'arte e della scienza medica, eventualmente convalidate da documenti ufficiali delle autorità sanitarie. In subordine, il Governo aveva ritenuto che la legge impugnata, ove ritenuta afferente a materia di competenza concorrente della Regione, sarebbe ugualmente illegittima in quanto contrastante con i principi fondamentali che si desumerebbero dalle leggi statali vigenti.

3. La sentenza della Corte. a) *questioni di diritto transitorio.* Pur non rispettando l'ordine sequenziale adottato dalla Corte nella sentenza, credo che sia da richiamare innanzitutto l'attenzione sulla soluzione adottata dalla Corte per quanto riguarda una delle principali questioni di diritto transitorio. Si tratta probabilmente di uno degli aspetti maggiormente critici della recente riforma costituzionale. Come noto, infatti, quella riforma è completamente priva di qualsiasi disposizione transitoria. L'attenzione finora posta per le questioni interpretative ed applicative di carattere generale, determinate dalla recente riforma costituzionale non può, a mio giudizio, omettere di affrontare un nodo che, alla luce della esperienza successiva all'entrata in vigore della Carta del 1948, rischia di impegnare tutti gli operatori (istituzioni centrali e periferiche, giuristi, giudici ordinari, amministrativi e costituzionali) per un periodo che va ben al di là del ristretto termine richiamato nelle disposizioni transitorie e finali della Costituzione.

Non vi sono motivi particolari per sorprendersi della complessiva sottovalutazione della maggioranza dei commentatori per la regolazione della fase transitoria. Si tratta - prima ancora che di un'attività strettamente giuridica - di un intervento (sia esso meramente ermeneutico o espressamente normativo) relativo ad una lacuna normativa. Una questione che, per quanto sia estensibile il ricorso agli strumenti propri dell'interpretazione giuridica, attiene essenzialmente alla politica del diritto prima ancora che all'analisi del diritto positivo.

Il punto è il seguente: cosa succede per le materie di cui la legge costituzionale 3/2001 ha modificato la competenza

legislativa, fino alla data di esercizio del potere legislativo da parte dei soggetti titolari della competenza medesima ?

E' certo possibile dare una prima ed immediata risposta in termini di diritto positivo a questo quesito: poiché non è stata prevista alcuna normativa di carattere transitorio, le nuove disposizioni costituzionali sono immediatamente efficaci e debbono essere applicate fin dal primo giorno di vigenza della riforma costituzionale.

Tuttavia una risposta del genere si scontra con elementi di fatto ineludibili, alla stregua dei quali le nuove competenze non potranno essere esercitate da subito. Occorre infatti (e primariamente) che siano predisposti i trasferimenti di funzioni e, poi, di risorse e di personale (o per lo meno che ne vengano individuati le dimensioni ed i tempi) per consentire un effettivo dispiegamento delle competenze. Occorre poi - per quanto riguarda le competenze legislative concorrenti - verificare se sussista un rapporto di pregiudizialità tra la legislazione statale e quella regionale.

Si tratta dunque di coniugare il principio di legittimità costituzionale con quello di continuità dell'ordinamento giuridico. Quest'ultimo, sebbene non positivizzato, costituisce in ogni caso un principio che è riecheggiato in plurime occasioni nella giurisprudenza costituzionale. Non credo che possa essere individuata una soluzione giuridicamente ineccepibile ad un problema del genere. Nè potrebbe essere sufficiente a colmare la lacuna costituzionale neppure un successivo intervento da parte del legislatore ordinario, per disciplinare la fase transitoria.

Tornando al caso della legge Marche, si trattava di valutare la sussistenza di principi fondamentali in una materia che, come poi vedremo, è individuata dalla stessa Corte (la tutela della salute). Merita ricordare che quella materia, sebbene con diversa dizione, purtuttavia già era ricompresa - almeno in parte - nella legislazione concorrente di Stato e Regioni, in base al previgente art. 117 Cost. ("assistenza sanitaria e ospedaliera). La Corte, pur muovendosi nella più agevole area della tutela della salute (più agevole in quanto non è materia nuova di legislazione concorrente), ha enucleato un principio che comunque può ragionevolmente valere anche per tutte le altre materie attualmente indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Come noto, già la legge n. 281 del 1970 ha previsto che l'emanazione di disposizioni legislative da parte delle Regioni nelle materie indicate dall'allora vigente art. 117 Cost. si svolgesse "nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono o quali si desumono dalle leggi vigenti" (art. 17, che ha sostituito l'art. 9 della legge n. 62 del 1953, che, all'opposto, considerava pregiudiziale l'adozione delle leggi-cornice statali rispetto alla legislazione regionale). La Corte costituzionale ha poi riconosciuto la legittimità costituzionale del nuovo art. 9 della legge n. 62, con la sentenza 39/71, in cui ha rilevato che, casomai, il previgente sistema sarebbe stato incostituzionale, in quanto subordinava alla volontà dello Stato l'esercizio della potestà legislativa regionale, costituzionalmente riconosciuta.

Le posizioni della dottrina sulla questione di diritto transitorio, all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, possono essere riassunte secondo due ipotesi ricostruttive:

1. in un sistema ispirato alla separazione delle competenze, allo Stato risulta riservata la sola determinazione dei principi fondamentali e, qualora lo Stato non eserciti la sua funzione di stabilire i principi fondamentali, le Regioni potrebbero comunque esercitare la propria competenza legislativa. Per questa tesi, dovrebbe inoltre escludersi la possibilità per lo Stato di continuare a disciplinare le materie di competenza regionale, sia primaria che concorrente, attraverso la tecnica delle normative cedevoli. Questa ricostruzione sarebbe dunque espressione di un regime privilegiato in favore delle leggi regionali, di separazione rispetto alla legge statale;
1. la diversa formulazione del testo costituzionale con riferimento alla potestà legislativa concorrente dello Stato recherebbe un'esplicita riserva in favore della legge statale. L'interpretazione testuale non sembrerebbe, quindi, lasciare spazio all'affermazione di una semplice "preferenza" per la legge statale, ma implicherebbe che i principi debbano essere necessariamente ed espressamente fissati dalla legislazione dello Stato. Nell'ambito della nuova competenza concorrente sarebbe eventualmente possibile distinguere tra materie nuove e materie vecchie: per le prime sarebbe necessario attendere le leggi cornice, mentre per le seconde le Regioni potrebbero esercitare la potestà legislativa sulla base delle leggi cornice già emanate o, in assenza, ricavando i principi fondamentali dalla legislazione statale previgente sulla base dell'art. 17 della legge n. 281 del 1970. Non apparirebbe, invece, convincente l'estensione dell'effetto di quest'ultima disposizione anche alle nuove materie della potestà concorrente: l'art.17 della legge n. 281 del 1970 venne previsto in riferimento preciso al previgente art.117 Cost., dove non solo l'elenco delle materie era ben più ridotto rispetto a quello nuovo, ma dove anche l'espressione in esso utilizzata ("nei limiti dei principi fondamentali *stabiliti* dalle leggi dello Stato")

aveva una minore rigidità rispetto alla "riserva" posta dal nuovo testo costituzionale (ho qui sintetizzato l'acuta ricostruzione fatta da Antonini).

E' evidente poi che, come già ricordato, qualunque soluzione ipotizzata si scontra con la mancanza di una norma costituzionale di carattere transitorio, che come tale deroghi rispetto alla normativa a regime. Questo è infatti il limite dello stesso disegno di legge recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (c.d. disegno di legge La Loggia), che cerca in varie sue parti di porre un argine, con norme transitorie (di rango ordinario, però!), alla imbarazzante lacuna della legge costituzionale 3/2001. Proprio l'art. 1, comma 3, del disegno di legge prevede che "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti". All'art. 5 viene poi disciplinato l'avvio del trasferimento di funzioni e relative risorse.

La Corte non affronta in dettaglio tutti gli aspetti appena richiamati. Sembrerebbe peraltro non attribuire rilievo preminente all'argomento letterale concernente la riserva statale per la determinazione dei principi fondamentali. Essa opta per la desumibilità dei principi e lo fa in via generale, riconoscendo - come aveva già fatto a partire dalla sentenza n. 39 del 1971 - che i principi possono essere desunti in assenza di espressa determinazione con legge statale. Inoltre, sottolinea che non vi è bisogno di una espressa disposizione legislativa statale sulla desumibilità dei principi. Si tratterebbe di un principio implicito dell'ordinamento, se si vuole "strumentale" rispetto all'esercizio delle potestà legislative regionali. D'altro canto, la lettura della riserva statale in senso stretto avrebbe portato all'esito (davvero eccessivo, sotto un profilo sistematico) per cui, con una riforma di segno autonomista le Regioni non potrebbero esercitare la potestà legislativa concorrente, qualora lo Stato rimanga inerte (vale a dire: non glielo consente), mentre questo era possibile prima della riforma, sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale.

La Corte, nella sentenza n. 282, prende chiaramente posizione sulla questione. In primo luogo essa ricorda che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". Viene quindi evidenziato come sussista un vero e proprio riparto di competenza tra legge statale e legge regionale, che quindi tende ad annullare qualsiasi sovraordinazione della prima alla seconda. Spetta alla prima la determinazione dei soli principi fondamentali. Un possibile corollario - peraltro da verificare in futuro - potrebbe allora essere costituito dalla verifica da parte della Corte della effettività anche del rispetto sostanziale del limite dato dai principi fondamentali da parte della legge statale (come già in passato è stato sostenuto dalla stessa Corte). La stessa Corte costituzionale, in più occasioni (v. ad esempio la sentenza 85/90) ha precisato che la qualificazione di disposizioni legislative quali "principi fondamentali", ai sensi dell'art. 117 Cost., "non è di per sé determinante o indicativa di un possibile vizio di costituzionalità, in quanto la definizione di una legge non può dipendere soltanto da apodittiche affermazioni del legislatore ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate".

Aggiunge poi la Corte, nella sentenza n. 282, che, una volta emersa la netta distinzione tra le due competenze legislative, "ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore". Viene pertanto ribadito in maniera univoca il principio della "desumibilità" dei principi. Ma forse si può leggere la sentenza secondo una chiave ulteriormente estensiva, rispetto alla desumibilità dei principi. Infatti, quei principi sono - per usare i termini indicati dalla Corte - "*comunque risultanti* dalla legislazione statale già in vigore" (i corsivi sono miei). La desumibilità comporta un'attività induttiva - o, per meglio dire - estrattiva di principi da disposizioni di diretta regolazione presenti nell'ordinamento. La Corte sembra invece orientata a compiere un passo ulteriore, per rendere possibile l'individuazione dei principi fondamentali anche dal silenzio del legislatore, estendendo ulteriormente la possibilità di individuazione dei principi. Si tratta, come noto, di una implicita attribuzione di poteri significativi all'interprete nel decifrare i principi fondamentali all'interno della legislazione statale (sia l'interprete la Regione, lo Stato o, in ultima istanza, la Corte stessa). La portata innovativa è tanto maggiore se si considera che - forse con l'eccezione per due materie, tra cui la tutela della salute, interessata dalla sentenza n. 282 - le materie elencate nell'art. 117, terzo comma, Cost. sono tutte materie "nuove", per le quali, quindi, di regola non esistono nella legislazione principi fondamentali come tali espressamente individuati. E' evidente, tra l'altro, che il carattere asistemico della legislazione rafforza la natura altamente discrezionale dell'individuazione dei principi.

La Corte costituzionale sottolinea pertanto che "non può ingannare la circostanza che non si rinvercano norme di legge

statale esplicitamente volte a disciplinare l'ammissibilità delle pratiche terapeutiche in esame, o delle pratiche terapeutiche in generale. *Anzi l'assenza di siffatte statuizioni legislative concorre a definire la portata dei principi che reggono la materia, e che, nella specie, non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso sistema costituzionale*".

La lettura che viene data dalla Corte dell'art. 117 Cost. - ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali - è quella di una loro connessione con i principi costituzionali contenuti nella prima parte della Costituzione. Nel ricostruire la *ratio* della legge regionale, la Corte sottolinea che "la pratica terapeutica si pone, come già si è accennato, all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica, diritto questo che l'art. 32, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione pone come limite invalicabile anche ai trattamenti sanitari che possono essere imposti per legge come obbligatori a tutela della salute pubblica... Salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni". Rispetto ai principi indicati, costituisce quindi mero "indizio" o conferma il codice di deontologia medica del 1998.

La Corte trova poi conferma del suo assunto nel fatto che "un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore". E tale conferma trae forza in talune norme di legge che configurano in capo a organi statali compiti di "adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche".

In sintesi, la Corte si riconosce il potere di verificare la corrispondenza della legislazione regionale ai principi che si desumono dalla legislazione statale vigente. Un esito necessario se non si vuole che tutto il processo di attuazione del nuovo titolo V si blocchi, in assenza (e comunque in attesa) della legislazione statale di principio. Tutto ciò, pare di capire, dovrebbe valere non solo per la fase transitoria (oppure, al contrario, una verifica del genere, sull'assenza di legislazione di settore - come nel caso di specie - non potrà più essere adottata anche a regime, dopo cioè che lo Stato avrà individuato o rideterminato espressamente i principi fondamentali?). Probabilmente, la diretta derivazione costituzionale di quei principi dovrebbe portare la Corte a proseguire sulla medesima strada anche dopo la completa determinazione dei principi da parte del legislatore statale.

Si dovrebbe altresì concludere che, in questa maniera, la Corte voglia escludere la possibilità della legislazione statale cedevole. Non si tratta certamente di una conseguenza automatica. Purtroppo, la sentenza sembra indicare la preferenza per l'intervento regionale nell'individuazione dei principi (comunque desumibili). Fino ad allora dovrebbe applicarsi la legislazione statale già vigente.

Rimane ancora aperta l'ulteriore questione concernente il mancato adeguamento delle Regioni a seguito della modificazione statale di principi fondamentali. Il sistema non prevede infatti alcun rimedio avverso il mancato adeguamento (a meno di non volere riconoscere il potere sostitutivo statale, ex art. 120 Cost., anche con riferimento alla funzione legislativa). Con questa sentenza viene, invece, data una risposta implicita all'opposta ipotesi dell'inerzia del legislatore statale nelle materie di legislazione concorrente (ammesso che si possa configurare un vero e proprio obbligo in tal senso in capo al legislatore statale).

b) spunti di metodologia ermeneutica. La sentenza della Corte assume particolare rilievo anche per ulteriori aspetti di prima interpretazione delle disposizioni costituzionali introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si intravede innanzitutto un accenno al metodo ermeneutico che deve ispirare l'interprete del nuovo testo costituzionale. Sottolinea infatti la sentenza che "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere - nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale". Trova pertanto pieno accoglimento - anche sul piano del metodo interpretativo - il principio dell'inversione delle competenze legislative, canonizzato nell'art. 117, quarto comma, Cost.: tutte le materie non espressamente indicate sono di competenza regionale. Questo assunto, sul piano pratico, si risolve in una sorta di inversione dell'onere della prova. Occorre prioritariamente verificare se sussista una competenza statale e quale essa sia.

c) definizione di alcune materie ex art. 117 Cost. In successione, la Corte procede poi ad un primo riscontro di alcune di quelle "parole nuove della Costituzione" catalogate con cura da Claudia D'Andrea in un recente scritto, che

costituiscono il più immediato banco di prova sull'effettiva estensione della riforma in senso regionalista del 2001. Ebbene, la Corte sgombra il campo da possibili equivoci. A fronte degli argomenti portati dal Governo circa l'invasione operata dalla legge regionale ai danni della competenza statale esclusiva (si tratterebbe, sosteneva l'Avvocatura dello Stato, di materia afferente all'"ordinamento civile" in quanto altererebbe indirettamente le regole della responsabilità civile degli operatori sanitari, ovvero si tratterebbe dei diritti fondamentali dei pazienti, con decisioni che sarebbero logicamente preliminari alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") la Corte svolge un ragionamento di "stretta interpretazione" volto a contenere, in primo luogo, le (enormi) potenzialità espansive insite nella locuzione "ordinamento civile". La Corte, infatti, esclude che "ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell'area dell'"ordinamento civile", riservata al legislatore statale. Altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell'area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l'incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale".

Analogamente, per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte evidenzia come non si tratti di una materia in senso stretto, ma "di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". In questo la Corte attribuisce già un'estensione sufficientemente ampia alla materia della determinazione dei livelli essenziali, non limitandola alla sola fissazione di obiettivi (ma ampliandola anche, sembra di intendere, alla individuazione degli strumenti) per il legislatore regionale. La Corte riconosce peraltro che nella fattispecie la legge impugnata non riguarda i livelli delle prestazioni, quanto la loro appropriatezza. Sulla base di questi argomenti, la Corte giunge quindi alla individuazione della materia trattata dalla legge regionale : la tutela della salute.

4. Conclusione. Per riassumere, la sentenza tende a colmare alcune lacune relative alla fase transitoria, potenziando il ruolo dell'interprete e, al tempo stesso, valorizzando quello delle Regioni. Vengono inoltre delineati alcuni ambiti di competenza legislativa statale secondo canoni di "stretta interpretazione", che sembrano corrispondere alla logica complessiva della riforma costituzionale. Sarà interessante registrare le prime reazioni dei soggetti istituzionali coinvolti, *in primis* delle Regioni, a fronte della decisa responsabilizzazione del loro ruolo che la sentenza gli riconosce.

*Consigliere della Camera dei deputati - ctucciar@tin.it