

Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2004.

di Stelio Mangiameli

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", n. 5/2004)

1. La sentenza in commento, anche se nel suo insieme non si presenta con un rilievo particolare e non è certamente una decisione che dà all'occhio, tocca nella motivazione più profili problematici e complessi, relativi alle relazioni tra legge statale e legge regionale.

La questione riguardava la legge regionale dell'Emilia-Romagna che contiene le *Norme sulla vivisezione*. Il Governo l'aveva impugnata sostanzialmente per quattro vizi: a) la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in quanto la fattispecie veniva ricondotta alle materie della "ricerca scientifica" e alla "tutela della salute" e la legge regionale non avrebbe rispettato le previsioni del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 116 (*Attuazione della direttiva n. 86/609/CEE in materia di protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici*), che individua il fondamento e i limiti della sperimentazione ammessa sugli animali a scopi scientifici; b) la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., dal momento che la legge regionale, ostacolando l'attività di sperimentazione ammessa nell'ordinamento comunitario, determinerebbe una violazione della normativa comunitaria in materia; c) la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., in quanto, nel prevedere sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in essa contenute, incidenti in materie di competenza statale, la legge regionale toccherebbe la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile; d) la violazione dell'art. 33, comma 1, Cost. atteso che la legge regionale porrebbe uno ostacolo assoluto alla ricerca scientifica condotta con le modalità indicate dalla normativa statale.

La difesa della Regione aveva tentato di ricondurre il fondamento della legge regionale all'art. 117, comma 4, Cost., configurando una materia della legislazione *innominata*, definita come "rapporto tra uomo e specie animali", in modo da sfuggire ai limiti dei principi fondamentali e alle interferenze delle materie di competenza esclusiva dello Stato e, in più, aveva fatto notare che la direttiva recepita prevedeva che la normativa europea "(conteneva) norme di armonizzazione minime, garantendo al contempo agli Stati membri il diritto di adottare ed applicare norme più restrittive nell'ambito della tutela degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici".

La Corte rigetta la prospettiva avanzata dalla Regione, precisa il *thema decidendum* al solo art. 2 della legge regionale e al contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., per violazione dei principi fondamentali e dichiara la questione fondata.

2. La ricostruzione della materia offerta dalla Corte costituzionale appare corretta: essa muove dalle fattispecie evocate dalla legge regionale e le colloca nell'ambito sistematico della legislazione (statale) in cui trova un riscontro. Da questa corrispondenza, effettuata utilizzando atti normativi anteriori alla riforma del Titolo V, come il D.L.vo n. 112 del 1998 e il D.L.vo n. 166 del 1992, trae il convincimento che la materia da prendere in esame sia la "ricerca scientifica".

La Corte non sembra agire, però, consapevolmente rispetto agli strumenti adoperati; essa afferma, infatti, che "anche nella più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (*seppur antecedente alla riforma del Titolo V* operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la 'protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali' ineriva alla materia 'ricerca scientifica', secondo quanto si ricava dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112". Come spesso accade nella definizione delle competenze la definizione dell'ambito materiale da parte del giudice costituzionale segue argomentazioni che non si consolidano facilmente in tematiche di carattere generale, sì da servire a definire il riparto anche per il futuro, e l'uso dei canoni ermeneutici adoperati, anche se è corretto, appare perciò il frutto di una contingenza, più che di una procedura logico-giuridica stabilizzata.

Ne è un esempio la sentenza in commento. L'uso dell'espressione "seppur antecedente alla riforma del Titolo V", sia pure tra parentesi, indica che la ricostruzione effettuata dalla Corte non viene considerata metodologicamente corretta e suscettibile di generalizzazione, ma rappresenta un espediente retorico del particolare caso deciso dalla

sentenza.

3. L'argomentazione della Corte sulla violazione dei principi fondamentali, pone più di un problema.

In primo luogo, non va dimenticato che, ogni qual volta si è nell'ambito della competenza concorrente, si giudica la legge regionale e al contempo anche la legge statale, soprattutto se quest'ultima non pone espressamente dei soli principi, ma disciplina per intero una materia, come nel caso *de qua*, in cui si ha la ricezione e l'attuazione di una direttiva comunitaria. Ed allora, la Corte dovrebbe porsi la domanda sulla *consistenza* dei principi che eventualmente il legislatore statale può prevedere nelle materie di competenza concorrente, e cioè se questi debbano essere poco più che delle direttive per il legislatore regionale, oppure se possano prevedere la diretta disciplina della materia stessa.

Senza una risposta su questo aspetto, lo spazio della legislazione regionale non risulta mai preventivamente definito e la competenza del comma 3 dell'art. 117 - come già la precedente competenza dell'abrogato art. 117, comma 1, Cost. - oscilla tra una vera e propria forma di riparto tra le fonti legislative e una concorrenza che consente di sostituire la legge statale, rispetto a quella regionale.

Non entra qui in discussione, ovviamente, la materia trattata, e cioè: se sia stato saggio, da parte del legislatore di revisione costituzionale, attribuire alle Regioni, sia pure *sub specie* di materia concorrente, la "ricerca scientifica". Infatti, il giudice costituzionale ha affermato che il riparto di competenza previsto dalla Costituzione conviverebbe con il potere del legislatore statale di derogarvi in presenza di determinate condizioni, sia pure con la previsione di forme di partecipazione della Regione (sentenze nn. 303 e 370 del 2003 e sentenza n. 6 del 2004). Nella sentenza in commento manca qualunque dichiarazione in tal senso e, allora, dovrebbe valere il riparto delle competenze previsto dalla Costituzione che si basa sulla differenza tra principio fondamentale e disciplina della materia.

La Corte, non precisando l'ambito del principio fondamentale, crea un altro strumento elastico, comodo in quanto le consente di valutare di volta in volta gli effetti del riparto medesimo, ma anche in questo caso non in grado di stabilizzare l'assetto delle competenze.

4. Un secondo aspetto che viene in discussione, sul quale pare opportuno richiamare l'attenzione, sono le innovazioni prodotte dalla riforma del Titolo V in tema di rapporto tra fonti interne e diritto europeo. Infatti, l'art. 117, comma 5, Cost., prevede che, *nelle materie di loro competenza*, le Regioni provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, *"nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"*.

Rispetto a quanto previsto dal nuovo testo costituzionale appare evidente come risulti insoddisfacente il precedente assetto delle fonti, specificato dall'art. 9 della legge n. 86 del 1989, che al comma 3 prevede la possibilità per la legge comunitaria o per altra legge dello Stato di dare "attuazione a direttive in materia di competenza regionale", indicando "quali disposizioni di principio non (siano) derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e (prevalgano) sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali".

Questa disposizione, peraltro, è servita a delimitare quanto dallo stesso art. 9 è previsto ai commi 1 e 2, per i quali "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, *possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie*" e "Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, *possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie*". Lo stesso comma 3, poi, prevedeva l'effetto che la legge dello Stato avrebbe avuto sulla competenza esclusiva delle Regioni speciali ("Nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti").

Solo per la cronaca può dirsi che le modifiche proposte dal Governo per adeguare la legge n. 86 del 1989 alla riforma del Titolo V (v. XIV legislatura - *Atti Camera*, n. 3123), lascerebbe sostanzialmente inalterato l'assetto delle fonti, consentendo comunque alla legge comunitaria o altra legge statale che dà attuazione a direttive di indicare "i principi fondamentali cui le regioni e le province autonome sono tenute a conformarsi nelle materie di loro competenza concorrente, nel rispetto dei quali è esercitata la competenza legislativa delle regioni nelle materie di legislazione concorrente" (art. 12 ddl n. 3123). Anzi, una interpretazione sistematica dei diversi commi dell'art. 9, come risulterebbero se fosse approvato il disegno di legge indicato, dovrebbe indurre a rilevare un ulteriore arretramento delle fonti legislative regionali.

Può sembrare eccessivo che di una questione così rilevante si parla in occasione di una sentenza della Corte che riguarda "cani e gatti", ma a ben riflettere questo diventa l'esempio più emblematico di quello che può accadere già adesso, ma ancor di più alla luce dei cambiamenti che produrrebbe la sottoscrizione del trattato che istituisce una Costituzione europea, il quale prevede profondi cambiamenti in tema di competenze e fonti europee con un impatto sul riparto interno che potrebbe risultare altamente penalizzante per la legge regionale.

Ciò che lascia perplessi è questo atteggiamento del legislatore statale e del Governo, cui sembra aderire anche il giudice costituzionale, di considerare questa parte del sistema delle competenze e delle fonti non toccato dalla revisione del Titolo V, non considerando, perciò, che il comma 1 dell'art. 117 sottopone la potestà legislativa, sia dello Stato e sia della Regione, al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e che il comma 5 del medesimo articolo detta direttamente una la disciplina delle fonti interne interferenti con il diritto dell'Unione europea, per il quale queste devono provvedere all'attuazione e all'esecuzione, abilitando la legge dello Stato *solo* a dettare "le norme di procedura", per disciplinare "le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Dalla disposizione costituzionale ben difficilmente si può dedurre il principio che la legge statale sia sempre abilitata a dettare (per intero) la disciplina di attuazione delle direttive europee, con l'argomento che, sulla base di ciò che la Costituzione consente in caso di inadempienza del legislatore regionale, il legislatore statale può predisporlo in via preventiva.

Ancora più complesso è il profilo sistematico della competenza concorrente in relazione all'attuazione delle direttive: allo stato si ammette che la direttiva sia attuata direttamente dalla legge regionale, ma al contempo si ipotizza l'intervento della legge statale, per dettare (sui principi delle direttive - quando è tale il contenuto della fonte europea) un secondo livello di principi che dovrebbero essere attuati in modo uniforme nell'ambito del territorio dello Stato. Lo Stato, peraltro, può legiferare anche una disciplina della materia e non limitarsi a dettare solo i principi fondamentali o sub-fondamentali.

Ora, la combinazione dell'intervento di tre fonti (una dell'ordinamento europeo e due dell'ordinamento interno) nelle materie di competenza concorrente delle Regioni appare non giustificata dalle disposizioni del Titolo V della Carta. Di fatto viene interpretata in modo perverso la disposizione costituzionale che prevede che "*nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*" (art. 117, comma 3, frase 2, Cost.). Infatti, la norma, che effettua il riparto della competenza tra le fonti, assicura la potestà legislativa alla Regione per la disciplina della materia e, se viene inciso l'ambito riservato alla legge dello Stato, per la determinazione dei principi fondamentali, ad opera di una fonte che, seppure esterna all'ordinamento, risulta da questo abilitata a porre disposizioni di principio, ne risulta legittimamente assorbita la competenza dello Stato, senza che a questo, dal punto di vista costituzionale, si dia la possibilità di rivalersi sulla competenza della Regione.

L'interpretazione della legge n. 86 del 1989, invece, grazie anche alla tecnica dell'intervento preventivo ed esteso alla disciplina dell'intera materia (toccata dalla direttiva europea), finisce con il sostituire alla legge regionale la legge statale con un ruolo residuale della prima.

Nel regime pregresso alla riforma costituzionale del 2001 questa soluzione non si giustificava sistematicamente, ma non aveva contro alcuna previsione espressa della Costituzione; adesso, dopo la revisione del Titolo V, oltre al profilo sistematico la disposizione della legge *La Pergola* appare incompatibile con il disposto dell'art. 117, commi 3 e 5, Cost..

5. Collegata alla titolarità della materia legislativa da parte di una fonte appare anche la diversa questione dell'incidenza delle risultanze di tipo tecnico-scientifico sulla legislazione e, più in generale, sull'attività pubblica. Nella sentenza n. 166 questo aspetto viene toccato sia pure non ex professo, ma disvela già una complessa problematica della legislazione moderna.

La questione non può essere compiutamente affrontata nello spazio di questa breve nota, ma la valutazione dei passaggi della motivazione che si riverberano sull'assetto delle fonti vanno qui sottolineati.

La Corte muove dalla premessa che il legislatore statale ha disposto "una disciplina analitica, fortemente restrittiva della stessa libertà di sperimentazione, a tutela degli animali coinvolti, e largamente affidata nella sua applicazione alle determinazioni, alle autorizzazioni ed ai controlli del Ministro della sanità e dell'Istituto superiore di sanità" e di altrettante

cautele è circondato il trattamento dei cosiddetti "animali di affezione", traendone il convincimento così che "la legislazione vigente ... bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, *sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico*, sia dall'ordinamento nazionale che dall'ordinamento comunitario".

È bene precisare che ciò che rende possibile la sperimentazione sugli animali o l'uso didattico di questi non sono le c.d. "conoscenze di tipo scientifico", ma la decisione del legislatore. Infatti, la questione se trattare un animale per un esperimento (e ovviamente si tratta solo di un esempio che è suscettibile di essere generalizzato al settore dell'innovazione tecnico-scientifico e alla loro incidenza sui diritti fondamentali) è squisitamente giuridica e non investe il presunto rapporto tra scienza e diritto, atteso che la scienza segue un suo percorso di verità, basato sul principio di falsificazione, e il diritto si compone di statuizioni di volontà e muta attraverso atti di volontà.

Il problema che qui rileva comunque riguarda se, in un ambito di competenza ripartita tra la legge dello Stato e la legge regionale, alla fonte statale si dia la possibilità di occupare lo spazio dei principi fondamentali, non ponendo direttamente i limiti che toccano i poteri costituzionalmente rimessi alla legge regionale, ma attraverso il rinvio alle valutazioni di organi amministrativi più o meno tecnici e più o meno imparziali, di modo che concretamente l'ampiezza della disciplina regionale dipenda da atti di carattere amministrativo, come le autorizzazioni ministeriali, piuttosto che da norme di principio della legge statale.

La tecnica della norma di legge che apre uno *Beurteilungspielraum* è ampiamente noto alla scienza del diritto pubblico e si giustifica solitamente con la maggiore elasticità di adeguamento che un tale sistema comporta. Tuttavia, resta problematica la sua compatibilità costituzionale nell'ipotesi di riserve di legge previste dalla Carta, soprattutto se a tutela dei diritti fondamentali.

Analoghe perplessità possono esprimersi, ora, anche nel caso del riparto di competenza previsto dall'art. 117, comma 3, Cost., non solo per l'effetto di amministrativizzazione dei principi fondamentali (profilo, questo, che la stessa Corte costituzionale adombra in un passaggio finale della sua motivazione), ma soprattutto in quanto la valutazione legata al principio di precauzione dovrebbe essere rimessa, sulla base dei principi fondamentali, al legislatore della materia, che per la "ricerca scientifica", dopo la revisione del Titolo V, è quello regionale, tanto più che la stessa direttiva europea consentiva di adottare "misure più rigide per la protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o per il controllo e la limitazione dell'uso degli animali in esperimenti" (art. 24).

6. Del resto, in questi termini si era espressa la giurisprudenza costituzionale anteriore alla revisione costituzionale, allorché la Corte consentiva alle Regioni di adottare standard più severi di quelli europei e statali, qualora questi fossero posti a tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, della salute (v., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 382 del 1999, in questa Rivista 2000, 163 ss.).

Con la riforma del Titolo V il giudice costituzionale ha invertito il segno della sua giurisprudenza ed è emblematica, in tal senso, la sentenza n. 282 del 2002, con la quale si sono applicate per la prima volta le nuove disposizioni costituzionali (ma anche la sentenza n. 338 del 2003 e la sentenza n. 507 del 2003).

Alla luce di questo nuovo orientamento nella sentenza in commento si afferma che, "nell'ambito della materia 'ricerca scientifica', l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme (...), che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono *il punto di equilibrio della sperimentazione*"; e, su queste basi, si conclude "da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione".

Se la Corte ha voluto salvaguardare lo standard della ricerca scientifica e quello della tutela degli animali - aspetti questi (soprattutto il primo) facilmente comprensibile - avrebbe dovuto motivare diversamente (per di più aprendo, dal punto di vista dell'amministrazione, alla necessità dell'intesa con la Regione), giacché non della posizione di un principio fondamentale si è trattato, ma dell'espropriazione di una parte (rilevante) della materia regionale.