

**Nota alla sentenza n.353 del 2003 della Corte costituzionale**

di Tania Groppi \*  
(25 maggio 2004)

(Commento pubblicato in "Diritto&Giustizia")

1. La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, pur tra molte incertezze di fondo, pareva comunque reggersi su alcuni punti fermi, veri e propri pilastri intorno ai quali cercare di costruire, attraverso l'attuazione e l'interpretazione, un modello armonico e funzionante di Stato decentrato.

L'ampliamento della potestà legislativa regionale, risultante dall'inversione della tecnica di riparto delle competenze prevista nel vecchio art.117 costituiva uno dei pilastri della riforma: le regioni, sulla base del nuovo testo costituzionale, venivano a caratterizzarsi essenzialmente in quanto "legislatori", a spese del parlamento nazionale, le cui attribuzioni erano rigorosamente circoscritte entro l'elenco del secondo comma dell'art.117. Indubbiamente, già la lettura di questo elenco ingenerava i primi elementi di perplessità: da esso risultava che le regioni potevano continuare a dettare, come in passato, soltanto norme volte a regolare l'esercizio delle funzioni amministrative (restando sottratto loro il diritto civile, il diritto penale, il diritto processuale); inoltre, l'elenco in questione si presentava infarcito di clausole trasversali, che ben potevano prestarsi a giustificare un intervento statale nelle materie di competenza regionale. Era comunque innegabile il tentativo di circoscrivere la competenza legislativa statale: esso derivava, oltre che dall'elencazione contenuta nel citato secondo comma, anche dalla clausola residuale del quarto comma e dalla nuova configurazione delle competenze concorrenti. Riguardo a queste ultime, la nuova formulazione dell'art.117, terzo comma, pareva precludere allo Stato interventi che non fossero volti a dettare principi fondamentali. La scomparsa, infine, dell'interesse nazionale dall'art.127 faceva venire meno il principale strumento che negli anni era stato utilizzato per scardinare il riparto delle funzioni legislative, in quanto lo Stato vi aveva basato innumerevoli interventi centrali nella sfera regionale.

2. I primi due anni di vita della riforma hanno contribuito a smantellare questa iniziale impostazione. Oggi, non è più possibile sostenere che lo Stato decentrato italiano si caratterizza per la posizione centrale assunta dai legislatori regionali, a spese del parlamento nazionale: al contrario, occorre tristemente ma realisticamente rilevare che, riguardo alla funzione legislativa, niente è cambiato rispetto al passato e che, indipendentemente dal nuovo art.117, il parlamento italiano conserva la competenza generale. Ha contribuito ad abbattere uno dei pilastri della riforma l'azione congiunta del legislatore nazionale e della giurisprudenza costituzionale.

In questi due anni il parlamento, come molti osservatori hanno fatto rilevare, non ha modificato la propria tecnica legislativa: esso ha continuato ad operare "come se" la riforma non esistesse. In tal modo, si è assistito ad un profluvio di leggi statali al di fuori delle materie di cui al secondo comma dell'art.117, o di norme di dettaglio in materie concorrenti: l'attività legislativa delle camere, quantitativamente e qualitativamente, è rimasta immutata, a differenza di quanto pronosticato da quella dottrina che, forse ingenuamente, aveva "preso sul serio" la riforma.

Tale legislazione parlamentare ha, nella grande maggioranza dei casi, trovato l'avallo della giurisprudenza costituzionale, che ne ha fondato la legittimità costituzionale vuoi sulle "clausole trasversali" dell'art.117, secondo comma, come i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, vuoi, più incisivamente, sulle esigenze unitarie che, spingendo a mantenere allo Stato le funzioni amministrative, attraggono al centro, di conseguenza, anche le funzioni legislative (sentenza n. 303 del 2003). In particolare, tale ultima decisione, ripristinando, di fatto, la clausola dell'interesse nazionale, ha definitivamente smentito le iniziali letture del nuovo art.117.

3. La sentenza n. 353 del 2003, in commento, si inserisce a pieno titolo in questo ricco filone giurisprudenziale: in essa la Corte, dopo aver ricondotto apoditticamente la legge regionale impugnata (relativa alla regolamentazione delle pratiche terapeutiche non convenzionali, come agopuntura, fitoterapia, omeopatia ecc.) alla materia concorrente "professioni sanitarie", individua nella legislazione statale un principio fondamentale "secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato".

La Corte riconosce, pertanto, la dignità di "principio fondamentale" a un ritaglio di competenza compiuto dalla legge statale in favore del Parlamento nazionale! In tal modo, anche i principi fondamentali diventano una sede nella quale è

possibile per lo Stato definire la propria sfera di competenza, e ciò senza: a) che la Corte svolga il pur minimo sindacato in ordine alla esistenza di un interesse unitario sottostante; b) alcuna partecipazione della regione alla definizione del cosiddetto "principio", essendo questo precedente alla riforma del Titolo V (anche se, in assenza della integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tale partecipazione non esiste neppure per la definizione dei "nuovi" principi).

Già nella vigenza del vecchio Titolo V la Corte aveva ripetutamente affermato che i principi fondamentali dovevano riguardare il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori dalla materia. Essa era stata chiamata a ribadire la propria giurisprudenza nel caso deciso con la sentenza n.222 del 2003: una delle censure avanzate dal governo nei confronti di una legge regionale, infatti, riguardava la violazione di un supposto principio fondamentale consistente nella riserva allo Stato della materia di cui si controverteva. La difesa della regione (si trattava, allora, delle Marche), aveva obiettato che non si poteva ritenere di essere in presenza di un principio fondamentale. La Corte aveva dichiarato inammissibile la questione "a prescindere...dalla impossibilità, eccettuata dalla regione resistente, di qualificare come "principi fondamentali" quelli racchiusi in norme statali che - prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare il modo di esercizio della potestà legislativa regionale - si limitino a sancire l'inclusione o l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente".

Con la sentenza in esame, la questione lasciata aperta dalla precedente decisione pare essere risolta, nel senso che anche le norme statali che si limitino a riservare allo Stato determinati settori di una materia di legislazione concorrente possono costituire principi fondamentali: la Corte è stupefacentemente netta nell'affermare che la legge della regione Piemonte viola il terzo comma dell'art.117, in quanto non rispetta "il principio fondamentale che riserva allo Stato la individuazione e la definizione delle varie figure professionali sanitarie".

4. La decostituzionalizzazione del riparto di competenze legislative è quindi compiuta: lo Stato torna ad essere, come prima della riforma del Titolo V, il *dominus* del riparto di attribuzioni. Già la sentenza n. 303 del 2003 aveva aperto la strada in questa direzione, sia pure introducendo il correttivo della necessaria partecipazione regionale. La sentenza in esame fa un altro, deciso, passo, con l'aggravante che, in questo caso, non esiste neppure il rimedio partecipativo-collaborativo.

A fronte della evoluzione cui si è assistito nei primi due anni di vita della riforma del Titolo V, un interrogativo sorge spontaneo: è questo tipo di sviluppo inevitabile, in quanto il modello normativo è risultato, alla prova dei fatti, inapplicabile? O esistono (per meglio dire, esistevano) possibili alternative, insite nel modello, per cui occorre cercare altrove le cause del prepotente accentramento cui si è assistito?

Come da molte parti è stato messo in rilievo, il nuovo art.117 mantiene un fondamentale difetto, presente già nel precedente: esso si muove infatti nell'ottica della separazione geometrica, euclidea, delle competenze. L'esperienza del regionalismo italiano, così come quella di tutti gli stati federali o regionali, ha mostrato la impossibilità, nell'ambito di forme di Stato sociale quali quelle contemporanee, di funzionamento dei modelli "duali", basati appunto sulla separazione, e la loro naturale evoluzione verso forme cooperative e collaborative, dove i diversi livelli di governo intervengono, in nome di esigenze distinte, su tutte le materie. Se una qualche ingenuità e carenza era ben comprensibile da parte dei costituenti del 1947, che si trovavano a lavorare in una *tabula rasa*, non solo di esperienza regionale previa in Italia, ma anche di modelli di riferimento, al punto da dover compiere, con l'invenzione dello Stato regionale, una ardua opera di ingegneria costituzionale, questo non si può dire dei "revisori costituzionali" del 2001: essi avevano di fronte trenta anni di esperienza delle regioni italiane, nonché molteplici esempi di Stati decentrati ormai presenti sullo scenario europeo e mondiale. Appare pertanto difficilmente comprensibile l'ostinazione nel riproporre un modello fondato sulla separazione, e risulta comprensibile che l'evoluzione del modello abbia immediatamente imboccato la via della condivisione delle competenze. Con il grave limite, però, dell'assenza, nel testo costituzionale, di qualsiasi forma di strumento di collaborazione tra i livelli di governo e, soprattutto, di necessaria partecipazione delle regioni alle decisioni statali. Ovvero, ben venga l'intervento statale volto a definire, in nome di esigenze unitarie, le sfere di competenza, ma tale intervento non può che essere frutto di un procedimento predefinito, che vede la partecipazione degli enti dotati di autonomia costituzionale, e deve svolgersi secondo il principio di leale collaborazione. Ebbene, questi aspetti sono del tutto estranei al nuovo Titolo V. A fronte di questo silenzio, l'unica maniera per evitare un definitivo svuotamento dell'autonomia legislativa regionale è rappresentato dall'intervento della Corte costituzionale, finalizzato a chiedere allo Stato, qualora intenda intervenire a ritagliarsi competenze, il rispetto di tali principi. Ma se, a livello di definizione delle funzioni amministrative, tale richiesta giurisprudenziale "a fini di riequilibrio" non comporta particolari problemi (come mostra la sentenza n.303 del 2003, nella quale la definizione delle competenze legislative è conseguenza della definizione di quelle amministrative), assai più complesso è il discorso quando si tratta di definizione,

diretta, delle competenze legislative: nel silenzio della Costituzione bisogna prendere atto che è assai arduo, da parte della Corte costituzionale, esigere una partecipazione regionale alla legislazione parlamentare che definisce le sfere di competenza. L'unica soluzione compatibile con il principio di autonomia, in casi come quello affrontato dalla sentenza in esame, parrebbe pertanto essere l'esclusione, in radice, di una simile possibilità per lo Stato: nel caso di specie, ciò avrebbe comportato la inidoneità della norma statale invocata a parametro a porsi come principio fondamentale vincolante la legislazione regionale in materia di professioni sanitarie.

\* p.s. di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Siena - [gropi@unisi.it](mailto:gropi@unisi.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali