

N. 91 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 dicembre 2014

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 23 dicembre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanita' pubblica - Legge della Regione Calabria - Norme in tema di donazione degli organi e tessuti - Disciplina dei compiti degli ufficiali dell'Anagrafe ai fini dell'acquisizione delle dichiarazioni di volonta' finalizzate alla donazione di organi dopo la morte e della relativa trasmissione al Sistema informativo trapianti - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potesta' legislativa esclusiva statale nella materia dell'anagrafe e in quella dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Lamentata previsione di modalita' autonome per la manifestazione del consenso rispetto alla normativa statale di riferimento - Contrasto con la potesta' legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

- Legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014, n. 27.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. g), i), e l), e terzo; decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, art. 3, comma 8-bis; decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, art. 43, comma 1; legge 1 aprile 1999, n. 91, art. 5; Decreto del Ministero della sanita' 8 aprile 2000.

(GU n.4 del 28-1-2015)

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 80188230587), rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, cod. fiscale n. 80224030587, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e' domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo pec: ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it);

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Regione Calabria 7 ottobre 2014, n. 27, pubblicata sul B.U.R.C. n. 51 del 16 ottobre 2014, recante «Norme in tema di donazione degli organi e dei tessuti», in relazione al suo art. 3.

La legge regionale della Regione Calabria 7 ottobre 2014, n. 27, pubblicata sul B.U.R.C. n. 51 del 16 ottobre 2014, recante «Norme in tema di donazione degli organi e dei tessuti», dispone:

Art. 1:

«1. Fatto salvo quanto previsto dalla normativa nazionale vigente sulla dichiarazione di volonta' in materia di donazione di organi e tessuti, ogni cittadino maggiorenne potra' esprimere il proprio consenso o diniego presso l'Ufficio Anagrafe del proprio Comune di appartenenza in sede di rilascio o rinnovo del documento d'identita';

2. L'ufficiale dell'anagrafe ha l'obbligo di informare, al momento del rilascio e del rinnovo della carta di identita', il cittadino maggiorenne della possibilita' di effettuare una dichiarazione di volonta' volta ad esprimere il proprio consenso o diniego alla donazione degli organi e tessuti post mortem, mediante la compilazione di un apposito modulo che gli verra' fornito nella

stessa sede;

3. Qualora il cittadino sia favorevole a rilasciare la propria dichiarazione, l'ufficiale dell'anagrafe gli fornisce il modulo di cui al comma precedente, avendo cura che lo stesso sia compilato e sottoscritto dal cittadino;

4. L'ufficiale dell'anagrafe provvede immediatamente ad inserire le informazioni fornite dal cittadino all'interno del quadro dei dati utilizzati nella procedura informatizzata per l'emissione della carta d'identità, provvedendo ad inviare telematicamente la dichiarazione di volontà direttamente al Sistema Informativo Trapianti (SIT) mediante specifici programmi informatici. Successivamente alla risposta del SIT l'operatore comunale provvede a vidimare il modulo ricevuto dall'utente, conservando copia vidimata presso i propri uffici e rilasciandone copia al cittadino con testualmente al rilascio del documento di identità. La copia del modulo della dichiarazione di volontà debitamente vidimato, rilasciata al cittadino, vale a tutti gli effetti come ricevuta. In qualunque momento ogni cittadino può chiedere il rilascio di copie della propria dichiarazione di volontà;

5. La dichiarazione di volontà può essere modificata in ogni momento mediante una dichiarazione successiva che può essere resa presso la propria ASL o semplicemente mediante una dichiarazione scritta in carta semplice da portare sempre con sé».

L'art. 2 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Tale legge è illegittima per i seguenti

Motivi

1) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera i), violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'anagrafe.

L'art. 1 della legge regionale in esame viola, in primo luogo, il parametro costituzionale in rubrica.

La stessa, infatti, contiene disposizioni con cui vengono disciplinati i compiti degli Uffici - anagrafe, ai fini dell'acquisizione delle dichiarazioni di volontà finalizzate alla donazione di organi dopo la morte, e della relativa trasmissione al Sistema informativo trapianti.

In tal modo la stessa interviene in una materia - quella, appunto, dell'anagrafe - riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera i) della Costituzione e che, relativamente alla materia del consenso alla donazione degli organi, è stata esercitata dal legislatore statale con l'emanazione delle seguenti disposizioni:

art. 3, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), che, modificando l'art. 3, comma 3, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), stabilisce che "la carta d'identità può altresì contenere l'indicazione del consenso ovvero del diniego della persona cui si riferisce a donare gli organi in caso di morte";

art. 43, comma 1, decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), che intervenendo a modificare nuovamente il citato art. 3, comma 3, del regio decreto n. 773/1931, ha aggiunto alla richiamata disposizione la seguente: "i comuni trasmettono i dati relativi al consenso o al diniego alla donazione degli organi al Sistema Informativo Trapianti, di cui all'art. 7, comma 2, della legge 1° aprile 1999, n. 91".

Dunque, la possibilità di manifestare la propria volontà alla donazione o al diniego alla donazione degli organi al momento del rilascio della carta di identità è disciplinata a livello statale attraverso le riportate disposizioni, che costituiscono, come detto, esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'anagrafe ai sensi della norma costituzionale indicata in

rubrica, che la legge regionale impugnata evidentemente invade.

2) In relazione all'art 117, comma 2, lettera g), violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato.

Sotto altro profilo, le disposizioni della legge regionale in esame, attribuendo specifici compiti all'ufficiale di anagrafe, che, ai sensi dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267/2000, riveste il ruolo di ufficiale di Governo ed ha natura di organo statale, viola la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

Al riguardo, codesta Corte ha più volte affermato l'illegittimità costituzionale di norme regionali con i quali venivano attribuiti compiti e funzioni ad organi dello Stato, precisando "che - pur non essendo ovviamente escluso che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio - tuttavia le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati" (cfr. sentenze Corte costituzionale n. 134 del 2004, n. 429 del 2004 e n. 322 del 2006).

L'art. 1 della legge regionale impugnata, al comma 2, attribuisce all'ufficiale dell'anagrafe una serie di obblighi e compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale di riferimento.

In particolare la norma attribuisce all'ufficiale dell'anagrafe l'obbligo di informare i cittadini maggiorenni, al momento del rilascio e del rinnovo della carta d'identità, della possibilità di effettuare una dichiarazione di volontà volta ad esprimere il proprio consenso o diniego alla donazione degli organi e tessuti post mortem, obbligo che non trova alcun riscontro nella normativa nazionale di riferimento.

La stessa, inoltre, disciplina i compiti che l'ufficiale dell'anagrafe deve assolvere qualora il cittadino manifesti l'intenzione di rendere la suddetta dichiarazione di volontà (ossia - il compito di fornirgli il modulo da compilare a tal fine; - il compito di inserire le informazioni fornite dal cittadino all'interno del quadro dei dati da utilizzare nella procedura informatizzata per l'emissione della carta d'identità; - il compito di trasmettere telematicamente la dichiarazione di volontà al Sistema Informativo Trapianti; - il compito di vidimare, una volta ricevuta la risposta dal SIT, il modulo compilato dal cittadino, conservandone copia presso i propri uffici e rilasciandone copia al cittadino al momento della consegna del documento di identità) in termini che, ancora una volta, non trovano corrispondenza nella normativa nazionale.

La norma, quindi, nell'attribuire obblighi e compiti nuovi e ulteriori all'ufficiale dell'anagrafe invade evidentemente la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, violando, pertanto, anche il parametro indicato in rubrica.

3) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera l), violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile.

Le disposizioni della legge regionale impugnata, inoltre, riguardano la materia della donazione degli organi, donazione che costituisce certamente un atto di disposizione del proprio corpo, tanto che le diverse fonti che ne recano la disciplina si pongono in rapporto di specialità rispetto al generale divieto di cui all'art. 5 del Codice Civile.

Le stesse, quindi, attengono altresì, alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa rimessa alla potestà legislativa

esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera 1) della Costituzione.

E' peraltro da ritenere che siano connessi alla predetta materia anche i profili concernenti le modalita' di espressione del consenso alla donazione di organi, quale atto di disposizione del proprio corpo, modalita' che devono essere disciplinate in modo che non possano sorgere dubbi sull'effettivita' ed autenticita' del consenso (o del dissenso) espresso e che, quindi, necessariamente devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale.

La disciplina dei prelievi e dei trapianti di organi e tessuti e' contenuta nella legge n. 91 del 1999 e, per il profilo che qui interessa, dall'art. 5, che, ai fini dell'attuazione delle norme sulla dichiarazione di volonta', rinviava all'emanazione di un decreto ministeriale, emanato dal Ministero della Salute in data 8 aprile 2000.

In tale decreto e' stato istituito, in via prioritaria, il sistema del c.d. silenzio assenso, alla cui formazione si perviene attraverso la previa notifica, da parte delle ASL territorialmente competenti, della richiesta a tutti i cittadini di dichiarazione la propria volonta' ai fini della donazione dei propri tessuti ed organi dopo la propria morte, informandoli che la mancata dichiarazione di volonta' vale come assenso.

Nelle more dell'attuazione di tali procedure di notificazione - ancora non realizzata - l'art. 1, comma 3, del decreto stabilisce che: "... il Ministero della sanita' promuove l'acquisizione delle dichiarazioni di volonta' ... secondo modalita' uniformi su tutto il territorio nazionale, predisponendo in tal senso schemi di moduli atti a recepire da parte dei cittadini le dichiarazioni di volonta'...".

L'art. 2 disciplina, poi, le modalita' attraverso le quali i cittadini possono rendere le dichiarazioni di volonta' prima della notificazione della richiesta di espressione del consenso, individuando nelle aziende unita' sanitarie locali e nelle aziende ospedaliere i soggetti deputati a riceverle e a fornire gli appositi moduli, a registrare i relativi dati e trasmettere le dichiarazioni di volonta' al centro nazionale trapianti (art. 3).

L'art. 2, comma 2, prevede la possibilita' che la ricezione e trasmissione dei dati possano essere effettuate anche dai comuni, ma cio' previa convenzione con le unita' sanitarie competenti, al fine dell'individuazione delle modalita' organizzative.

Dunque, il rispetto delle disposizioni appena descritte e' funzionale a che la manifestazione, registrazione e trasmissione del consenso avvenga in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, dipendendo da cio' il prodursi di conseguenze giuridiche di notevole rilievo (in particolare quanto alla preclusione, prevista dall'art. 23, comma 3, della legge n. 91/1999 cit., per i soggetti indicati nel comma 2 della stessa norma l. 91/1999 cit. a presentare opposizione al prelievo degli organi e tessuti).

La legge regionale impugnata, quindi, nel disciplinare modalita' autonome per manifestazione del consenso in discorso rispetto a quanto previsto dalla normativa statale di riferimento (oltre ad inficiare la certezza e l'efficacia giuridica della relativa dichiarazione), invade la potesta' legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, violando, quindi, anche il parametro indicato in rubrica.

4) In relazione all'art. 117, comma 3, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "tutela della salute".

Si evidenzia, infine, che le disposizioni regionali impuginate - intervenendo sulla materia del consenso informato alla donazione degli organi, in particolare sulla disciplina delle modalita' tramite le quali puo' essere espresso tale consenso - regolamentano profili che, in base alla giurisprudenza costituzionale, sono da configurarsi come attinenti ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Si richiama, al riguardo, la sentenza di codesta Corte n. 438/2008, che ha precisato che "il consenso informato [...] si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli articoli 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la libertà personale è inviolabile», e che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge»".

La Corte ha altresì rilevato che "il consenso informato trova il suo fondamento negli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione", sottolineandone la funzione di "sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione".

Sulla base di tali considerazioni, il Giudice delle leggi ha tratto la conclusione che "il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale".

In particolare, la Corte ha osservato come l'individuazione dei soggetti legittimati al rilascio del consenso informato, nonché le modalità con le quali esso deve essere prestato e acquisito, costituiscono aspetti di primario rilievo dell'istituto del consenso informato e sono, quindi, rimessi, quali principi fondamentali in materia di tutela della salute, alla potestà legislativa dello Stato.

Ebbene, benché il prelievo di tessuti ed organo dopo la morte non costituiscono propriamente "cure", il consenso al prelievo degli stessi impatta, comunque, sulla tutela della salute e, dunque, anche a tali fini, la disciplina dello stesso, sia sotto il profilo soggettivo (soggetti che possono prestarlo) che quello oggettivo (modalità per la manifestazione ed acquisizione del consenso), costituisce espressione della potestà legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali nella materia della tutela della salute, potestà che, anche sotto tale profilo, è stata esercitata con le citate disposizioni di cui agli articoli 3, comma 8-bis del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194 e 43, comma 1, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, nonché con l'art. 5 della legge n. 91/1999 e con il decreto ministeriale 8 aprile 2000.

È da ritenere, quindi, che la legge regionale impugnata violi il parametro costituzionale indicato in rubrica.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Calabria n. 27 del 16 ottobre 2014.

Roma, 13 dicembre 2014

L'avvocato dello Stato: Colelli