

EDITORIALE DEL 3 GENNAIO 2026

DI

ANTONIO RUGGERI

La “regionalizzazione” della disciplina del fine-vita: un bicchiere mezzo pieno per le fonti di autonomia e mezzo vuoto per la Costituzione (a prima lettura di [Corte cost. n. 204 del 2025](#))

TITLE *The “regionalisation” of end-of-life regulation: a glass half full for sources of autonomy and half empty for the Constitution (a first reading of [Constitutional Court decision no. 204 of 2025](#))*

ABSTRACT La decisione qui commentata, da un lato, apre la strada a interventi normativi regionali in materia di fine vita; dall'altro, tuttavia, evidenzia i ristretti limiti entro i quali tali interventi devono collocarsi, al fine di non invadere la competenza esclusiva dello Stato in materia di diritto civile e penale, nonché con riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Tali principi, peraltro, risultano formulati in modo piuttosto approssimativo, a detrimento delle disposizioni rientranti nell'ambito della legislazione regionale.

The decision commented upon here, on the one hand, paves the way for regional regulations concerning end-of-life issues; on the other hand, however, it underscores the narrow limits within which such regulations must remain, in order not to encroach upon the State's exclusive competence in matters of civil and criminal law, as well as with regard to the determination of the fundamental principles relating to health. These principles, moreover, are articulated in a rather approximate manner, to the detriment of the rules falling within the remit of regional legislation.

KEYWORDS fine vita; competenza legislativa Stato-regioni; principi fondamentali; tutela della salute; giudice costituzionale

end of life; State-Regions legislative competence; fundamental principles; protection of health; constitutional court

SOMMARIO 1. L'attrazione della competenza regionale in tema di fine-vita all'area della potestà concorrente e la preclusione fatta all'utilizzo in via sussidiaria dei "principi ordinamentali" enucleati dalla giurisprudenza in vece dei principi fondamentali posti o risultanti da leggi statali in atto carenti. – 2. La vistosa contrazione dell'area materiale occupabile dalla normativa regionale, specie per effetto dell'ampia determinazione dei principi riservati alla disciplina statale ed *ex adverso* degli spazi occupabili dalle regole rientranti nella disponibilità delle fonti di autonomia. – 3. La sottolineatura del ruolo giocato dai decisori politici in sede di regolamentazione delle esperienze di fine-vita e, a conti fatti, dalla stessa Corte cui resta in ultima istanza demandata la verifica del rispetto delle competenze, ciò che nondimeno non di rado si è avuto (e si ha) tra non poche oscillazioni, con rischi evidenti per la certezza del diritto costituzionale e per la certezza dei diritti costituzionali.

1. L'attrazione della competenza regionale in tema di fine-vita all'area della potestà concorrente e la preclusione fatta all'utilizzo in via sussidiaria dei "principi ordinamentali" enucleati dalla giurisprudenza in vece dei principi fondamentali posti o risultanti da leggi statali in atto carenti

Per le Regioni – diciamolo francamente – è una mezza vittoria aver ottenuto dalla Consulta il via libera per normare in tema di esperienze di cruciale rilievo per l'esistenza umana, quali sono quelle relative al fine-vita. Volendo fare un paragone obiettivamente azzardato, potranno così sperare di avere presto analogo riconoscimento per ciò che attiene alle esperienze alle prime apparentemente speculari, con riguardo cioè all'inizio della vita. L'aggancio alla cura della salute, in fondo, può vedersi in entrambe le specie di vicende, per quanto – come si è fatto notare da un'avveduta dottrina – l'accostamento tra le stesse non possa farsi oltre misura. Non è di ciò, ad ogni buon conto, che vuol ora dirsi, preferendosi rimandare l'approfondimento sul punto ad altra occasione. Sta di fatto che, per l'aspetto dell'organizzazione dei servizi sanitari, sarebbe invero stato arduo sbarrare del tutto le porte all'ingresso della normativa regionale, così come lo sarebbe un domani in relazione a quanto attiene al momento iniziale dell'esistenza umana. E, infatti, la Corte accortamente non lo fa, pur non difettando non pochi, buoni argomenti, affacciati peraltro da alcuni *amici curiae*, a sostegno della tesi secondo cui, mettendosi qui in gioco l'esistenza stessa dell'uomo, si va ben oltre il pur vasto ambito materiale in cui si situano le plurime esperienze relative alla tutela della salute, nella sua ristretta e propria accezione, dimostrandosi pertanto assai problematica l'apertura alle discipline regionali. Uno scoglio, questo, che la Corte supera con un certo affanno o – se più piace dire diversamente – con una certa disinvoltura, non volendo porre un ostacolo insormontabile in partenza al concorso delle Regioni alla complessiva regolamentazione delle esperienze in parola. Già solo per ciò, dunque, le fonti di autonomia hanno portato all'incasso un risultato non da poco che – a dirla tutta – forse non speravano davvero di poter ottenere.



Il riferimento alla potestà concorrente non risolve, tuttavia, il problema ma, anzi, per un certo verso, lo aggrava. E, invero, facendo qui interamente difetto quella disciplina organica della materia che – come tiene a precisare, ancora una volta, la decisione in commento – era stata dalla Corte insistentemente sollecitata, si ripropone l’annosa e vessata questione circa le fonti cui attingere i “principi fondamentali” in osservanza dei quali la normazione regionale può (e deve) venire alla luce.

Non fa una grinza il ragionamento della Corte secondo cui, in punto di astratto diritto, i principi suddetti si desumono dalla legislazione vigente, così come usualmente si ha in casi simili; d’altronde, è appena il caso di rammentare che l’istituto delle leggi-cornice è, a conti fatti, desueto, mentre le vicende della normazione regionale adottata in esercizio della potestà in parola sono costantemente maturate facendo capo alla normazione statale previgente. Qui, nondimeno, si ha un’aggiunta che verosimilmente farà discutere, secondo cui la legislazione in vigore dalla quale estrarre i principi fondamentali va “letta alla luce delle sentenze di questa Corte”. La qual cosa può far pensare ad una sorta di obbligo di *reinterpretazione conforme* – se così può dirsi – della legislazione stessa già al momento (ed al fine) della enucleazione dei principi in parola. Peraltro, non dandosi – come si diceva – una organica ed adeguata disciplina statale specificamente riguardante la “materia” del fine-vita (sempre che di materia possa propriamente discorrersi...), è venuto naturale alla Regione far capo *omisso medio* alle decisioni della Consulta in *Cappato*, ciò che però è stato dalla pronunzia qui annotata giudicato inammissibile, con specifico riferimento ai requisiti richiesti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito, di cui all’art. 2 della legge regionale impugnata, per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale.

Il punto è molto importante, sancendo l’impossibilità di un utilizzo, seppur precario, della giurisprudenza costituzionale in via sussidiaria rispetto alla legislazione statale. L’affermazione oggi fatta, peraltro, parrebbe essere non del tutto in asse con quella di cui a [Corte cost. n. 135 del 2024](#), perlomeno per la lettura datane da una sensibile dottrina (G. Atzori), secondo cui la pronunzia ora richiamata avrebbe equiparato le decisioni della Corte, per l’aspetto della *vis* normativa prodotta, agli atti con forza di legge. Una ricostruzione, quest’ultima, che per vero va incontro a qualche problema teorico, anche di non poco momento, quanto meno a portare agli ultimi e conseguenti svolgimenti le premesse del ragionamento fatto, spianandosi la via non soltanto al sindacato di costituzionalità sulle norme aggiunte dalla Corte ma anche alla loro eventuale “abrogazione” accompagnata, in via di mera ipotesi, dalla riproduzione della disciplina già annullata, con evidente pregiudizio per il giudicato costituzionale.

Si dà, ad ogni buon conto, un filo sottile ma resistente che unisce il precedente verdetto surrichiamato a quello odierno; ed è che, in entrambi i casi e forse senza piena consapevolezza, la Corte espone le proprie decisioni a forme singolari di “impugnazione” o, come che sia, di sostanziale rifacimento, indebolendone il significato e la valenza complessivi. Qui, anzi, se ne ha l’esplicito riconoscimento col fatto stesso di ammettere, in un inciso studiatamente

rimarcato, che “alla regione è altresì precluso cristallizzare nelle proprie disposizioni principi ordinamentali affermati da questa Corte in un determinato momento storico – *in astratto, peraltro, anch’essi suscettibili di modificazioni* – e oltretutto nella dichiarata attesa di un intervento del legislatore statale” (mia, ovviamente, la sottolineatura).

Si faccia caso: si ammette che possano costituire oggetto di ripensamento i “principi ordinamentali” così come già rilevati dalla giurisprudenza pregressa; la qual cosa potrebbe preludere ad una sorta di prossima “manutenzione” dei principi fissati in *Cappato* o, quanto meno, non esclude che ciò possa aver luogo.

Stando così le cose, il rischio di un’autodelegittimazione da parte della stessa Corte non mi parrebbe, per vero, essere peregrino. Tra l’altro, la dichiarata storicizzazione dei punti di diritto enunciati in *Cappato* indebolisce l’impianto faticosamente messo a punto in passato e qui pure, di passaggio, ribadito, con specifico riguardo alle condizioni sostanziali e procedurali che giustificano la messa in atto delle pratiche suicidarie. Ciò che, ad ogni buon conto, si fatica a capire (e, anzi, a dirla tutta non si capisce affatto) è perché mai ai “principi ordinamentali” messi a punto dalla Corte possa (e debba) attenersi – a quanto pare – la legislazione statale e non sia invece consentito farvi capo alla legislazione regionale, perlomeno allo stato attuale della normativa in vigore. Non è, forse, vero che – perlomeno fino a quando non si abbia un sostanziale mutamento d’indirizzo – i punti di diritto fissati dalla giurisprudenza vanno tenuti fermi?

2. La vistosa contrazione dell’area materiale occupabile dalla normativa regionale, specie per effetto dell’ampia determinazione dei principi riservati alla disciplina statale ed ex adverso degli spazi occupabili dalle regole rientranti nella disponibilità delle fonti di autonomia

L’autonomia regionale – come si diceva all’inizio di questa succinta riflessione – una mezza vittoria comunque l’ha già ottenuta col fatto stesso di non avere in radice negata l’opportunità di disciplinare, sia pure solo per gli aspetti concernenti l’organizzazione, le esperienze di fine-vita. Si vede, però, fortemente, vistosamente contratta in siffatto riconoscimento, perlomeno sotto tre profili: *a)* non può far capo – come si diceva – in via sussidiaria alle sentenze della Corte; *b)* non può, in alcun caso o modo, stabilire, ancora una volta in via sussidiaria, “principi fondamentali” al posto (e in attesa) del legislatore statale (così pure, di recente e con talune non secondarie precisazioni, [Corte cost. n. 196 del 2025](#)); *c)* non può, infine, “incidere indirettamente sull’estensione concreta dei diritti in gioco”.

Sta di fatto che, una volta ottenuto il *placet* della Consulta per l’adozione di discipline regionali riguardanti il fine-vita, la partita si sposta poi – come appunto qui si è fatto – sulle singole disposizioni di cui le discipline stesse si compongono; e su ciò potranno, di tutta evidenza, aversi i giudizi più disparati.



Su un solo punto mi preme qui indugiare ancora solo per un momento; ed è che la partita si giocherà su un terreno reso alquanto scivoloso e pieno di insidie, per un verso dovendosi stabilire dove e quando entra in campo il potenzialmente onnivoro limite dell'ordinamento civile e penale e, per un altro verso, di quali disposti di legge regionale potrà davvero dirsi, con la Consulta, che si "impossessino" dei principi fondamentali o dei non meglio precisati "principi ordinamentali" individuati dalla stessa Corte (che poi – faccio notare di passaggio – non è chiaro se coincidano, in tutto o in parte, con i primi).

La linea divisoria tra principi e regole è – come si sa – sommamente evanescente e, a dirla tutta, liberamente tracciabile *ope judicis*, così come liberamente lo è fin qui e qui pure stata tracciata, specie ove si convenga con una giurisprudenza ormai copiosa che al legislatore statale è rimessa altresì la posizione di talune regole che si dimostrino essere immediatamente e necessariamente serventi nei riguardi dei principi (di recente e per tutte, v. [Corte cost. n. 64 del 2025](#)).

Più d'uno dei riferimenti normativi presenti nella decisione in commento sono stati attratti alla competenza statale nell'assunto, a volte per vero gracilmente argomentato e persino apoditticamente enunciato, della loro attitudine ad esprimere principi: ad es., in relazione all'art. 7 della legge impugnata, per ciò che attiene all'assistenza sanitaria prestata in sede di preparazione all'autosomministrazione del farmaco, assistenza fornita dal personale sanitario su base volontaria e considerata quale attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro. Mi chiedo, infatti, se siffatte precisazioni concettuali e normative siano davvero tutte da qualificare in termini di "principi fondamentali".

Di contro, le disposizioni di cui agli artt. 3, 5 e 6 della legge regionale, riguardanti la verifica da parte delle commissioni permanenti istituite presso le aziende sanitarie locali della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e le modalità della sua attuazione, sono state considerate di dettaglio e, come tali, fatte salve; analogamente per l'art. 4, salvo che per l'inciso «, o un suo delegato,», concernente la presentazione dell'istanza in vece del paziente, giudicato invasivo della competenza statale in materia di ordinamento civile, nonché per l'art. 8, in ordine alla gratuità delle prestazioni assicurate dal servizio sanitario regionale aventi ad oggetto le pratiche suicidarie, e per l'art. 9, norma avente carattere finanziario accessorio della precedente. Mi chiedo ancora se si diano sostanziali differenze tra il primo dei disposti surrichiamati e gli altri per l'aspetto strutturale, ovverosia dell'estensione della loro trama nomologica, come pure per quello funzionale, del loro carattere strumentale nei riguardi dei principi della legislazione statale. La stessa pronunzia in commento, peraltro, rileva che alcuni "frammenti normativi", di cui agli artt. 5 e 6, contenenti previsioni assai puntuali, sono, a un tempo e – si faccia caso – *indistintamente*, invasivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed espressivi di... *principi fondamentali*, mentre altri "frammenti" dalla non diversa struttura nomologica sono qualificati di dettaglio e, dunque, attratti alla competenza regionale. Insomma, si fa luogo ad un articolato



ritaglio di “frammenti” persino in seno ad uno stesso enunciato normativo, separando i buoni dai cattivi, senza che risulti sempre chiaro il criterio che presiede a siffatta cernita

3. La sottolineatura del ruolo giocato dai decisori politici in sede di regolamentazione delle esperienze di fine-vita e, a conti fatti, dalla stessa Corte cui resta in ultima istanza domanda-ta la verifica del rispetto delle competenze, ciò che nondimeno non di rado si è avuto (e si ha) tra non poche oscillazioni, con rischi evidenti per la certezza del diritto costituzionale e per la certezza dei diritti costituzionali

Una succinta notazione finale su cui mi parrebbe opportuno fermare l’attenzione; ed è che, avendo scartato in partenza la soluzione tranciante che avrebbe portato a negare in radice la competenza regionale in relazione alla disciplina delle esperienze di fine-vita, viene allo stesso tempo sottolineato il rilievo dei decisori politici in ambito locale in ordine alla messa a punto della normazione riguardante le esperienze stesse e, per altro verso, quello della Corte cui *more solito* spetta dire l’ultima parola in merito alla conformità a Costituzione delle norme prodotte.

Ebbene, come tengo a mettere in evidenza nel titolo dato a questa riflessione, il bicchiere qui appare mezzo vuoto per la Costituzione, a motivo delle non poche né poco rilevanti oscillazioni di cui si ha riscontro nella giurisprudenza costituzionale, in via generale per ciò che attiene alla distinzione tra principi e regole e, specificamente, con riguardo alla loro ricognizione in relazione alle questioni eticamente sensibili. Per restare all’ambito tematico oggetto ora di esame, mettendo in fila le pronunzie della Consulta concernenti il fine-vita, si ha immediata e tangibile conferma di quest’assunto, secondo quanto si è qui pure accennato con il richiamo fatto alla [sent. n. 135 del 2024](#), per il modo con cui si pone tanto rispetto alle decisioni che l’hanno preceduta quanto rispetto a quella odierna.

A volte, evitare soluzioni trancianti si rivela essere conveniente sia per gli operatori che per la stessa Costituzione. Ciò che, però, richiede linearità di svolgimenti argomentativi e fedeltà ai precedenti (su ciò, un articolato ragionamento può, ancora di recente, vedersi in [Corte cost. n. 202 del 2025](#)). Laddove tuttavia quest’ultima non dovesse aversi (o, meglio, non dovesse aversi a pieno), come peraltro qui pure – si è poc’anzi fatto notare – si prefigura per l’avvenire da parte della stessa Corte in relazione agli stessi “principi ordinamentali”, la certezza del diritto, proprio nella sua emblematica espressione, quale cioè certezza a un tempo del diritto costituzionale e dei diritti costituzionali, è messa a dura prova ed alla lunga viene meno. Il risultato è allora quello della *sostanziale “decostituzionalizzazione” della Costituzione* – come la si è altrove chiamata – a tutto beneficio di una produzione giuridica ormai *Constitutioni soluta*, sia essa opera dei decisori politici che, appunto e in ultima istanza, della stessa Corte.