

AUTORE: Anthony J. Bellia j.r. con *Postilla* di Davide Paris

## IL VINCOLO ALL'ASSISTENZA SANITARIA NEL SISTEMA FEDERALE DEGLI STATI UNITI\*

Il 28 giugno 2012 la Corte Suprema degli Stati Uniti ha deciso il caso *National Federation of Independent Business v. Sebelius* confermando l'*Individual Mandate* approvato dal Congresso e firmato dal Presidente Obama nel 2010. L'*Individual Mandate* vincola la maggioranza degli americani ad acquistare una assicurazione sanitaria entro il 2014. *Sebelius* è stata una delle sentenze più controverse e attese nella storia della Corte Suprema.

Sulla base della Costituzione degli Stati Uniti, il governo federale è dotato di poteri limitati ed enumerati, mentre gli Stati possiedono i poteri residuali. Eucleata ed approvata negli ultimi anni Ottanta del XVIII secolo, la Costituzione è stata progettata al fine di conferire al governo federale competenze primariamente riguardanti le materie esterne (quali le relazioni internazionali e l'immigrazione) e riservare alla competenza normativa statale le materie interne (quali la regolazione della salute, della sicurezza e del welfare). L'art. 1, para. 8, della Costituzione elenca una serie di poteri del Congresso, fra i quali sono annoverati i poteri di "stabilire e riscuotere le tasse", di "regolare il commercio internazionale e interno", di "organizzare le forze armate e dichiarare guerra". La Costituzione riserva tutti gli altri poteri agli Stati e al popolo. Specificamente, il decimo emendamento prevede che "i poteri non delegati agli Stati Uniti dalla Costituzione, di cui non è vietato l'esercizio agli Stati, sono riservati rispettivamente agli Stati, o al popolo". La Costituzione ha delineato il procedimento legislativo in modo da stabilire un freno all'espansione dei poteri congressuali e le corti dispongono un freno all'autorità del Congresso esercitando il controllo giurisdizionale nei casi appropriati.

Sin dal momento in cui la Costituzione è stata adottata, il governo federale ha incisivamente esteso la portata dei suoi poteri. La Corte Suprema esercitando il controllo giurisdizionale ha applicato strumenti di controllo ampi al fine di sostenere un esteso potere federale. Tuttavia, di tanto in tanto, la Corte Suprema ha affermato che gli atti del Congresso eccedevano i poteri enumerati in Costituzione. Nel caso *Sebelius*, la Corte ha affermato nuovamente che i poteri federali sono soggetti a limiti costituzionali. Come ha spiegato il Presidente della Corte Suprema Roberts, il Congresso "è riconosciuto da tutti possedere soltanto poteri enumerati" mentre tutti gli altri poteri risiedono negli Stati.

Sulla base di questi limiti, cinque giudici – il Presidente Roberts e i giudici Scalia, Kennedy, Thomas e Alito – hanno convenuto nel caso *Sebelius* che il Congresso non possiede il potere di approvare l'*Individual Mandate* in quanto regolazione del "Commercio [...] fra i vari Stati". In decisioni precedenti, la Corte suprema ha affermato che la *Commerce Clause* conferisce al Congresso i poteri di regolare non solo i canali commerciali e i beni commerciabili ma anche le attività economiche locali che, complessivamente, incidono in modo sostanziale sul commercio interstatale. Il governo federale ha argomentato che, nel caso *Sebelius*, il sottrarsi dei singoli individui al vincolo di acquisto di una assicurazione sanitaria incide sostanzialmente sul commercio interstatale in vari modi, compreso quello della traslazione dei costi riguardanti l'assistenza sanitaria delle persone non assicurate a carico delle persone dotate di assicurazione sanitaria. La Corte ha respinto l'argomento federale, affermando che il potere del Congresso di "regolare il commercio presuppone l'esistenza di un'attività commerciale da regolare". In altre parole, la Corte ha sostenuto che i poteri del Congresso di regolazione del commercio non includono il potere di costringere i singoli individui a intraprendere attività commerciali. Se il Congresso potesse esigere dai singoli di prendere parte a transazioni commerciali – quali la compravendita di broccoli, automobili o benzina – potrebbe regolare la maggior parte delle attività semplicemente *creando* mercati interstatali e poi regolandoli. "La *Commerce Clause*", conclude il Presidente Roberts, "non consiste in una generale licenza a regolare la vita di un individuo dalla culla

\* Traduzione di Caterina di Costanzo.

Il testo della sentenza commentata [*National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. \*11-363 n° provv.\* (2012); 123 S. Ct., 2566] è reperibile presso: <http://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/11-393c3a2.pdf>

alla tomba, semplicemente perché questi sarà prevedibilmente coinvolto in transazioni commerciali. Ogni *police power* diretto a regolare gli individui in quanto tali, piuttosto che le loro attività, rimane un potere conferito agli Stati”.

Sebbene la Corte sostenga che il Congresso sia privo del potere di approvare l'*Individual Mandate* sulla base della clausola di commercio, la Corte conferma il mandato sulla base del potere del Congresso di “stabilire e riscuotere le tasse”. L’Atto del Congresso ha dato attuazione all'*Individual Mandate* imponendo una sanzione a carico di coloro che si rifiutano di acquistare, come richiesto, un’assicurazione sanitaria. Il Presidente Roberts si è unito all’opinione dei giudici Ginsburg, Breyer, Sotomayor, e Kagan per affermare che sebbene l’Atto imponga una sanzione, la sua esazione potrebbe correttamente essere ricostruita come una tassa – specificamente, una tassa sulla scelta di rinunciare all’assicurazione sanitaria. Nella argomentazione di questa decisione, la Corte ha spiegato che i costi della esazione sono minori di quelli dell’assicurazione sanitaria e verrebbero versati nella casse del Tesoro americano quando gli individui presentano la propria dichiarazione dei redditi. I giudici dissenzienti hanno obiettato che l’Atto chiaramente denota l’esazione come una sanzione per la violazione dell'*Individual Mandate*, non come una tassa, e che la Corte non ha mai finora caratterizzato una sanzione per la violazione di una legge come una “tassa”. “Dire che l'*Individual Mandate* impone meramente una tassa significa non interpretare la legge ma riscriverla”. I giudici dissenzienti hanno ritenuto tale “previsione giudiziale della tassa” “particolarmente problematica” poiché “le tasse non sono mai state molto popolari”. I giudici dissenzienti non hanno avuto “alcun dubbio che il Congresso sapesse precisamente cosa stava facendo quando respinse una precedente versione di questa legge che imponeva una tassa al posto di un vincolo legislativo seguito da sanzione in caso di inosservanza del vincolo. Imporre una tassa attraverso una regolazione giurisdizionale rovescia lo schema costituzionale e colloca il potere di tassazione nel ramo esecutivo, il meno responsabile nei confronti della cittadinanza”.

È difficile predire le implicazioni di questa sentenza per l’esercizio futuro delle competenze proprie da parte del Congresso. Da un lato, la Corte ha fatto mostra di una amplissima concezione dei poteri di tassazione del Congresso nel caso *Sebelius*. Seguendo l’argomentazione della Corte, il Congresso può vincolare gli individui ad agire secondo modalità che il Congresso non può esigere sulla base dei poteri enumerati (quali il potere di commercio) semplicemente tassando il loro rifiuto ad agire in un particolare modo. In altre parole, mentre respinge il potere del Congresso di vincolare l’attività commerciale secondo la clausola di commercio, la Corte conferma il potere del Congresso di tassare l’inattività, e perciò funzionalmente di esigere dagli individui il coinvolgimento in transazioni commerciali. Sulla base del potere di tassazione, il Congresso può sanzionare gli individui che sono venuti meno allo svolgimento di un’azione che il Congresso non può esigere direttamente.

Dall’altro lato, adesso che la Corte ha indicato che confermerà tali sanzioni come tasse, il procedimento legislativo può sottoporre tali sanzioni ad un più ampio scrutinio. La Costituzione fu progettata in modo da garantire gli Stati e il popolo dall’eccessiva estensione dei poteri del Congresso non solo attraverso il controllo giurisdizionale ma anche attraverso la struttura del procedimento legislativo. La Costituzione degli Stati Uniti impone gravose procedure per l’elaborazione delle leggi federali. L’approvazione della legge federale richiede il consenso di entrambe le Camere del Congresso – la Camera dei Deputati e il Senato – e del Presidente degli Stati Uniti. La Costituzione impone una serie di vincoli addizionali per le leggi che aumentano le tasse. Tutti i progetti di legge che incrementano le tasse devono avere origine nella Camera dei Deputati, che i Padri fondatori hanno disegnato in modo che fosse maggiormente responsabile, rispetto al Senato, nei confronti del popolo. All’interno di questo procedimento, i progetti di legge che aumentano le tasse sono sottoposte ad un intenso controllo politico. Prima del caso *Sebelius*, le sanzioni legislative non erano sottoposte a controllo legislativo in quanto tasse. Adesso, dopo *Sebelius*, le sanzioni legislative possono essere configurate come nuove tasse.

Confermando l'*Individual Mandate* come tassa, non come esercizio del potere di commercio, la Corte ha traslato da se stessa verso il procedimento legislativo la responsabilità di controllare gli Atti del Congresso che richiedono agli individui, sotto la minaccia di una sanzione (tassa), di prendere parte ad attività commerciali. Dopo il caso *Sebelius*, gli Atti del Congresso che impongono sanzioni per inosservanza degli obblighi imposti potranno affrontare, quali nuove tasse, ostacoli politici più grandi. Se il Congresso tenterà nel futuro di costringere all’attività commerciale sanzionando (tassando) il mancato coinvolgimento in essa, il procedimento legislativo può trattare tali misure quali nuove tasse. Configurate come nuove tasse, tali misure potranno incontrare più irti ostacoli nell’approvazione. (Anche se il Congresso impone sanzioni come parte dello schema regolativo che rientra chiaramente nell’ambito del potere di commercio, l’opposizione può

credibilmente affermare che il Congresso stia disponendo nuove tasse, istruendo nuovi vincoli politici anche per la legislazione che rientra formalmente nella sfera del potere di commercio).

Sebbene la Corte Suprema abbia interpretato in maniera ampia il potere del Congresso di tassazione, nel caso *Sebelius* è oggetto di dibattito capire se il Congresso utilizzerà il suo - recentemente definito - potere di tassazione al fine di espandere la sua autorità regolatoria. Secondo altra prospettiva, la conseguenza della sentenza *Sebelius* può essere ricostruita come la possibilità di un più robusto controllo politico sulla espansione della legislazione federale negli Stati Uniti.

## Postilla

La nota del Prof. Bellia sottolinea una conseguenza della storica sentenza *National Federation of Independent Business v. Sebelius* – il rafforzarsi del controllo politico sull'espansione della legislazione federale –, che difficilmente può essere colta da un lettore che non abbia un'approfondita e dettagliata conoscenza del sistema costituzionale americano. L'aspetto che invece salta immediatamente agli occhi del lettore italiano è la totale assenza dei temi dell'uguaglianza sostanziale e dei diritti sociali dall'orizzonte delle argomentazioni svolte nell'*opinion* del *Chief Justice* Roberts.

Questa è estremamente precisa nel mettere in chiaro sin dall'inizio che la questione sottoposta alla Corte è una mera questione di riparto di competenze fra Federazione e Stati, che si risolve nello stabilire se sia possibile rintracciare nella Costituzione una disposizione che abiliti il Congresso all'approvazione dell'*individual mandate* e della *Medicaid expansion*. La Corte suprema, in altre parole, individua come proprio compito quello di valutare se questi aspetti della riforma sanitaria siano conciliabili con il disegno costituzionale che attribuisce al governo federale poteri limitati ed espressamente enumerati<sup>1</sup>. Nel far questo, tuttavia, almeno apparentemente, la Corte non sembra attribuire alcuna rilevanza alle finalità perseguite dalle disposizioni sottoposte al suo scrutinio, cioè al fatto che la riforma si proponga di aumentare le garanzie del diritto alla salute in un contesto di sostenibilità finanziaria<sup>2</sup>.

Pur se viene sottolineato che nel corso di oltre due secoli i poteri federali hanno conosciuto un formidabile incremento<sup>3</sup>, il fatto che le disposizioni impugnate abbiano la finalità di garantire un diritto sociale come il diritto alla salute non sembra essere preso in considerazione quale elemento che possa giustificare un'interpretazione estensiva dei poteri enumerati del governo federale. In tutta l'*opinion* del *Chief Justice* non si rinviene alcun cenno riconducibile all'uguaglianza sostanziale e al diritto alla salute: il precedente più rilevante richiamato per valutare se la riforma possa trovare copertura nella *Commerce clause* risulta assai distante dall'oggetto del giudizio, trattandosi di un caso concernente la coltivazione del grano per consumo privato<sup>4</sup>, così come è significativo che uno dei punti più dibattuti riguardi la possibilità di assimilare l'acquisto di un'assicurazione sanitaria all'acquisto di broccoli o di automobili<sup>5</sup>. Nell'*opinion* del *Chief Justice*, e ancor

---

<sup>1</sup> *Opinion of Roberts, C.J.*, p. 2: "In our federal system, the National Government possesses only limited powers; the States and the people retain the remainder. [...] In this case we must [...] determine whether the Constitution grants Congress powers it now asserts, but which many States and individuals believe it does not possess".

<sup>2</sup> Di diverso tenore l'*opinion of Ginsburg, J.* (cui aderiscono il giudice Sotomayor, e, per gran parte, i giudici Breyer e Kagan), che riconosce che al cuore della decisione vi è una questione economica e sociale di portata nazionale: "Congress passed the minimum coverage provision as a key component of the ACA [Affordable Care Act] to address an economic and social problem that has plagued the Nation for decades: the large number of U. S. residents who are unable or unwilling to obtain health insurance" (p. 12). Questa diversa impostazione viene fortemente criticata nella *joint opinion of Scalia, Kennedy, Thomas, and Alito, JJ.*, che sottolineano come la portata dei problemi da risolvere non debba incidere sui mezzi a disposizione del governo federale: "[The Constitution] enumerates not federally solvable problems, but federally available powers. [...] Article I contains no whatever-it-takes-to-solve-a-national-problem power" (p. 15).

<sup>3</sup> *Opinion of Roberts, C.J.*, p. 3, "The Federal Government has expanded dramatically over the past two centuries, but it still must show that a constitutional grant of power authorizes each of its actions", e p. 5.

<sup>4</sup> Cfr. *Wickard v. Filburn*, 317 U. S. 111 (1942), discusso in tutte le tre *opinions* citate.

<sup>5</sup> *Opinion of Roberts, C.J.*, p. 27, il quale non sembra distinguere fra il bisogno che porta all'acquisto di un'auto o di un broccolo, da quello che porta ad acquistare un'assicurazione sanitaria: "The Government argues that the individual mandate can be sustained as a sort of exception to this rule, because health insurance is a unique product. According to the Government, upholding the individual mandate would not justify mandatory purchases of items such as cars or broccoli because, as the Government puts it, «[h]ealth insurance is not purchased for its own sake like a car or broccoli; it is a means of financing health-care consumption and covering universal risks.» [...] But cars and broccoli are no more purchased for their «own sake» than health insurance. They are purchased to cover the need for transportation and food". Sul punto v. anche la risposta dell'*Opinion of Ginsburg, J.*, p. 21 s., e la *joint opinion of Scalia, Kennedy, Thomas, and Alito, JJ.*, 15 s.

più nella *joint opinion* dei giudici Scalia, Kennedy, Thomas e Alito, la prospettiva è essenzialmente quella di garantire la limitazione dei poteri del governo federale quale presidio della libertà individuale<sup>6</sup>.

Non è difficile cogliere quanto questo approccio sia distante dal modo in cui vengono affrontate le questioni di riparto di competenze fra Stato e Regioni concernenti i diritti sociali nel nostro ordinamento: non soltanto è diverso il dato letterale della Costituzione, dal momento che nel nostro ordinamento la costituzionalizzazione dei diritti sociali si riflette sul Titolo V nella clausola dei “livelli essenziali delle prestazioni” di cui all’art. 117, c. 2, lett. m), ma anche il nostro giudice costituzionale sembra maggiormente disponibile, in maniera assai più esplicita di quanto abbia mostrato la *Supreme Court* in questa pronuncia, a un’interpretazione elastica delle disposizioni sul riparto delle competenze, quando si tratti di evitare la censura di incostituzionalità nei confronti di disposizioni (per lo più statali, ma non solo) che estendono i diritti sociali a vantaggio delle categorie più svantaggiate.

La riforma sanitaria dell’amministrazione Obama viene generalmente letta come un passo di riavvicinamento fra le due sponde dell’Atlantico<sup>7</sup> e certamente con essa la distanza fra il sistema di *welfare* americano e quelli europei viene, almeno in parte, a ridursi. Se tuttavia si guarda a come una simile riforma viene letta e giudicata da un punto di vista costituzionale dal supremo giudice americano è difficile sottrarsi all’impressione che la distanza fra i due sistemi costituzionali sia ancora assai marcata e che l’assenza dei diritti sociali nella Costituzione americana giochi un ruolo assai rilevante nel mantenere questa distanza.

---

<sup>6</sup> Cfr. soprattutto la conclusione della *joint opinion*, p. 65.

<sup>7</sup> Cfr., nella dottrina costituzionalistica, E. BALBONI, *La fine della grande anomalia: la riforma sanitaria di Obama guarda all’Europa*, in *Quad. cost.*, 2010, 386 ss. Per una dettagliata descrizione della riforma e dei suoi nodi irrisolti v., nella dottrina italiana, C. BOLOGNA, *Dall’approvazione della riforma sanitaria alla decisione della Corte suprema: la parabola (inconclusa) dell’Obamacare*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 15 ottobre 2012.