CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **115/2012** (ECLI:IT:COST:2012:115)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **07/05/2012**
Deposito del **10/05/2012**; Pubblicazione in G. U. **16/05/2012**
Norme impugnate: Artt. 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14/07/2011, n. 10.
Massime: **36308 36309 36310**
Atti decisi: **ric. 107/2011**

SENTENZA N. 115

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 ed

iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto.

1. — Con ricorso notificato in data 17 settembre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), pubblicata nel B.U.R. n. 29 del 20 luglio 2011.

Tale legge disciplina gli interventi di competenza regionale in attuazione della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore).

In particolare, l'art. 4 della legge impugnata, nel comma 1, regola le "campagne di informazione" nei seguenti termini: «La Direzione centrale competente in materia di tutela della salute promuove la realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione destinate a informare i cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza in materia di cure palliative e di terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, delle farmacie pubbliche e private, nonché delle associazioni senza scopo di lucro impegnate nella tutela dei diritti in ambito sanitario, operanti nella lotta contro il dolore e nell'assistenza nel settore delle cure palliative».

L'art. 5 istituisce, presso la direzione centrale competente in materia di tutela della salute, il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore, definendone i compiti.

L'art. 10, nel comma 1, stabilisce che: «La Regione promuove programmi specifici di sviluppo delle cure palliative presso le aziende per i servizi sanitari, riservando la priorità ai progetti di riduzione dei ricoveri ospedalieri inappropriati verso le altre forme di assistenza».

L'art. 15 detta le disposizioni finanziarie, prescrivendo che: «Gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli articoli 4 e 10 fanno carico all'unità di bilancio 7.1.1.1131 e al capitolo 4362 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 1), e che «gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui all'articolo 5 fanno carico all'unità di bilancio 10.1.1.1162 e al capitolo 4721 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 2).

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale di dette norme per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Osserva in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 prevede che le campagne istituzionali di

informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10) possano determinare «eventuali oneri» a carico del bilancio regionale (art. 15).

Tuttavia, tali oneri non sono contemplati – ed anzi risulterebbero espressamente esclusi – dalla legge n. 38 del 2010. Infatti, l'art. 5, comma 5, di detta legge, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, stabilisce che all'attuazione della legge si provvede, ai sensi dell'art. 12, comma 2 (copertura finanziaria), «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Pertanto, la normativa regionale censurata contrasterebbe con la legge statale, laddove essa costituisce espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ne discende che il mancato rispetto della normativa statale di principio, parametro interposto tra il testo costituzionale e la legge regionale, si porrebbe in contrasto con le competenze legislative statutarie e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.1. — Con ulteriore riguardo all'art. 15 della legge regionale impugnata, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto tale disposizione non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10, né avrebbe previsto espressamente i mezzi di copertura finanziaria, secondo le modalità di cui all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Osserva in proposito la Presidenza del Consiglio dei ministri che la normativa introdotta dal legislatore regionale comporta indubbiamente nuove spese. Infatti, non solo la stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 menziona gli «eventuali oneri» a carico del bilancio pluriennale (art. 15), ma appare difficilmente contestabile che «le campagne di informazione» (art. 4), l'istituzione del «coordinamento regionale» (art. 5), nonché l'attivazione dei «programmi di sviluppo delle cure palliative» (art. 10) necessitino, per la loro realizzazione, del relativo mezzo di copertura finanziaria. Nondimeno, nell'ambito della legge impugnata le misure introdotte dal legislatore regionale agli artt. 4, 5 e 10 sono assolutamente prive della dovuta specifica copertura finanziaria: manca ogni riferimento alla consistenza dei progetti da attuare ed alle risorse con cui finanziarli.

Poiché la copertura di tali spese non può essere disposta con successivi provvedimenti attuativi – in quanto è la stessa legge regionale, come ha avuto modo di stabilire la Corte costituzionale, a costituire la loro fonte primaria – ne deriverebbe anche il contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., nella misura in cui la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di una legge di spesa, gravante anche sul legislatore regionale secondo il consolidato orientamento espresso dalla Corte costituzionale.

3. — Si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso venga respinto.

Essa, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione degli articoli 4, 5 e 10.

Osserva che la legge n. 38 del 2010 è rivolta a tutelare «il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore» (art. 1, comma 1) e che tale diritto è tutelato «nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di assicurare il rispetto della dignità e dell'autonomia della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni» (art. 1, comma 2).

La legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, introducendo nell'ordinamento regionale le norme sostanziali e organizzative necessarie per dare tutela a tale diritto, anche in ossequio al principio di uguaglianza tra i cittadini, conterrebbe disposizioni costituzionalmente necessarie, in forza del parametro interposto della legge statale.

Quindi, secondo la difesa regionale, quand'anche fosse illegittima la norma finanziaria dell'art. 15, la Regione dovrebbe ugualmente dettare le norme impugnate ed attuarle nel quadro del finanziamento esistente.

Osserva inoltre la Regione che il ricorrente non motiva in ordine al contrasto tra le norme impugnate ed i parametri rappresentati dagli artt. 4, 5, 6 e 7 dello statuto speciale, nemmeno quanto alla materia di riferimento tra tutte quelle ivi menzionate.

3.1. — La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che la prima censura statale sia frutto di un'errata comprensione sia della normativa statale che di quella regionale. Rileva in proposito che, quanto alla normativa statale, essa provvede alle spese derivanti dalla legge n. 38 del 2010 attraverso l'apposita quota del Fondo sanitario nazionale di importo non inferiore ad euro 100.000.000, stabilita dal CIPE d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 12, comma 2. Se dunque è vero che non vi debbono essere «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», ciò è perché vi sono risorse anche finanziarie «disponibili a legislazione vigente», come prevede l'art. 5, comma 5, della legge statale. Nondimeno la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non partecipa del Fondo sanitario nazionale, ma provvede al finanziamento del servizio sanitario regionale con le risorse del proprio bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Per quanto sopra la resistente, con la legge impugnata, avrebbe provveduto ad istituire un meccanismo corrispondente a quello previsto dalla legge dello Stato, disponendo all'art. 15 che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a ben individuate unità e capitoli del proprio bilancio, già esistente, e quindi poggiano su risorse già quantificate, che non vengono affatto aumentate dalla legge n. 10 del 2011.

Ulteriori argomenti sono stati svolti dalla difesa regionale nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica.

Innanzi tutto, precisa la Regione che il ricorso dello Stato riferisce inesattamente il contenuto dell'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010: difatti esso non pone limiti finanziari all'attuazione della legge, ma solamente «all'attuazione del presente articolo».

L'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010 non costituirebbe affatto un principio fondamentale della materia, volto a limitare le spese nel settore delle cure palliative e della terapia del dolore, ma rappresenterebbe solo una regola riguardante le specifiche attività ivi contemplate, che sono diverse rispetto a quelle oggetto degli artt. 4, 5 e 10 della legge impugnata.

Ne discenderebbe che il primo motivo di ricorso dovrebbe ritenersi infondato anche per la non pertinenza del parametro interposto invocato, e, nei termini in cui è invocato, per l'inesistenza del parametro stesso.

Inoltre, prosegue la resistente, non sarebbe ammissibile che la legge statale ponga limiti ad una voce specifica della spesa sanitaria che è interamente a carico del bilancio regionale: sia perché lo Stato non ha «titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» dall'ente ad autonomia speciale sia perché il generale divieto di nuovi oneri (erroneamente

imputato all'art. 5, comma 5) sarebbe una norma di dettaglio e non di principio, traducendosi in un vincolo puntuale e non temporaneo ad una specifica voce di spesa.

3.2. — La Regione eccepisce l'infondatezza della seconda censura, là dove, relativamente al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., lo Stato evidenzia che l'art. 15 della legge regionale impugnata non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10 e non prevedrebbe espressamente, attraverso le modalità di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, i mezzi di copertura finanziaria. Al riguardo la Regione pone in evidenza che tutte le sentenze della Corte citate nel ricorso avevano ad oggetto fattispecie diverse da quella in esame, cioè casi di leggi regionali che non indicavano alcuna copertura finanziaria o la indicavano in modo generico. L'art. 15 della legge impugnata, invece, indica espressamente che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a determinate unità di bilancio ed a precisi capitoli dello stato di previsione della spesa, sia con riguardo al bilancio per l'anno 2011 che al bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013, trattandosi comunque di capitoli aventi disponibilità. In tal modo, secondo la Regione, si deve ritenere che la previsione di copertura dettata nell'art. 15 soddisfi pienamente il principio che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, cioè quello secondo il quale la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. Il riferimento ai capitoli di bilancio, precisamente individuati, in questa prospettiva, varrebbe anche ad indicarne i limiti, coincidenti con le risorse disponibili nel capitolo.

3.3. — La Regione ritiene parimenti infondata l'ulteriore censura rivolta all'art. 15, in quanto tale disposizione non indicherebbe la copertura finanziaria «attraverso le modalità previste dall'art. 17» della legge n. 196 del 2009, il quale stabilisce che «la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate».

La Regione ritiene anzitutto la censura infondata per inconferenza del parametro, poiché l'art. 17 riguarderebbe chiaramente le sole leggi statali. Ciò risulterebbe dal comma 1, lettera a) – che rinvia all'art. 18, relativo ai fondi speciali statali – e da tutti gli altri commi (eccetto il comma 6), che sono rivolti solo ad organi statali (o comunque ad enti non territoriali).

Alle Regioni, prosegue la resistente, si applicherebbe invece l'art. 19, comma 2, il quale dispone: «Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17». Alle Regioni ad autonomia speciale si riferirebbe altresì l'art. 1, comma 5, secondo cui «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti». Quindi, la copertura finanziaria delle leggi regionali e delle leggi delle Regioni a statuto speciale avrebbe nella legge n. 196 del 2009 una propria disciplina, non invocata come parametro nel ricorso. Difatti, l'art. 19, comma 2, non rinvia alle specifiche "modalità" di cui all'art. 17, ma alle "metodologie di copertura" da esso previste. In sostanza, per assicurare la compatibilità con l'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 17, comma 1, e 19, comma 2, andrebbero, dunque, intesi nel senso che da essi le Regioni devono ricavare principi al fine di dare attuazione all'art. 81, quarto comma, Cost. Tanto dedotto, secondo la Regione autonoma,

l'art. 15 della legge impugnata rispetterebbe pienamente la "metodologia" di cui all'art. 17. Esso stabilisce infatti che «gli eventuali oneri» derivanti dagli artt. 4, 5 e 10 «fanno carico» a determinati capitoli del bilancio regionale. In tal modo, utilizzando risorse già destinate all'attuazione di certe norme legislative, in determinati settori (come risulta anche dall'estratto del bilancio regionale, prodotto in atti, dal quale emergono tutte le norme legislative di spesa che afferiscono ai capitoli in questione), l'art. 15 della legge regionale n. 10 del 2011 inevitabilmente riduce le risorse disponibili per quegli scopi e, quindi, indica la copertura finanziaria con una metodologia che si ispira all'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 196 del 2009. Del resto, si obietta ulteriormente, lo stesso art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 utilizza una modalità analoga a fini di copertura finanziaria.

3.4. — Infine, con riguardo al punto 2 del ricorso, laddove si censura la mancata quantificazione delle spese che deriveranno dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, la Regione ne evidenzia l'infondatezza perché l'art. 81, quarto comma, Cost. stabilisce solo che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Dunque, la Costituzione non richiederebbe la precisa quantificazione della spesa, ma solamente che la legge indichi una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. Facendo riferimento a precisi capitoli di spesa, che trovano copertura nelle voci di entrata del bilancio regionale, l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avrebbe dato una seria copertura degli eventuali oneri ed avrebbe anche fissato il loro limite, rappresentato dall'entità del capitolo e dalla coesistenza di altre spese ad esso imputate.

Inoltre, secondo la difesa regionale, l'art. 15 sarebbe coerente con la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 agosto 2007, n. 21 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale), che detta anche norme attuative dell'art. 81, quarto comma, Cost. (in particolare si richiamano gli artt. 10 e 11 di tale legge). In proposito, si evidenzia che gli artt. 4, 5 e 10 della legge oggetto della censura statale rientrerebbero nella fattispecie di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), della predetta legge n. 21 del 2007, secondo cui «le leggi regionali che comportano spese a carattere pluriennale si distinguono, in funzione delle cause da cui deriva la pluriennalità della spesa, in: a) leggi che autorizzano spese per attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente; b) leggi che autorizzano spese per opere, programmi o interventi la cui esecuzione si protrae per più esercizi; c) leggi che autorizzano limiti d'impegno per l'assunzione di obbligazioni pluriennali». Ed il comma 2 del medesimo art. 11 dispone che «le leggi che autorizzano attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano, di norma, soltanto gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire rinviando alla legge finanziaria la determinazione dell'entità della relativa spesa».

Tale norma, osserva la difesa regionale, è pacificamente vigente e non è stata contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri, né comunque vi sarebbe alcuna ragione per farlo, dato che essa corrisponderebbe all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), secondo cui «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa».

Correttamente, dunque, sostiene la Regione, l'art. 15 non avrebbe quantificato l'esatto ammontare delle spese in questione, indicate come eventuali e – data la loro tipologia – non quantificabili con precisione da parte della legge medesima. D'altro canto, conclude sul punto la difesa regionale, anche l'art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 non determina con precisione la spesa necessaria «per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge».

Per tutti questi motivi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia conclude chiedendo che il ricorso sia respinto siccome inammissibile ed infondato.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impugnate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché

dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. — La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impugnate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

3. — È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la

copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. — La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

L'eccepita inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di

bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. — Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.