

Sentenza: n. 115 del 2012

Materia: Tutela della salute - Cure palliative e terapia del dolore

Limiti violati: Artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost.; artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 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).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 15 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 10/2011; inammissibilità o infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

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).

La legge regionale disciplina gli interventi volti all'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 regola le campagne di informazione 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

L'art. 5 istituisce il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore, definendone i compiti.

L'art. 10 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 prima citati fanno carico a due specifici capitoli di spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011.

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

Secondo il ricorrente gli oneri che possono determinarsi a carico del bilancio regionale per le attività previste dalla legge regionale impugnata non sono contemplati dalla l. 38/2010, la quale fissa per contro il principio (art. 5, comma 5) che all'attuazione della stessa legge statale si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La normativa regionale contrasterebbe pertanto con un principio di coordinamento della finanza pubblica sancito dalla interposta legge statale, in tal modo violando le competenze legislative statutarie e l'art. 117, terzo comma, Cost.

In ordine all'art. 15 è altresì dedotta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., giacché la norma non quantificherebbe 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 l. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

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

La legge regionale -questo si argomenta- introduce nell'ordinamento regionale le norme sostanziali e organizzative necessarie per tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore, recando disposizioni costituzionalmente necessarie, in forza del parametro interposto della legge statale.

Inoltre non risulterebbe motivato il supposto contrasto tra le norme impugnate ed i parametri rappresentati dagli artt. 4, 5, 6 e 7 dello statuto speciale, neppure quanto alla materia di riferimento tra quelle ivi menzionate.

Nel merito, la prima censura statale (previsione di nuovi oneri finanziari in violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica fissato dalla l. 38/2010) sarebbe frutto di un'errata comprensione sia della normativa statale che di quella regionale.

Sotto un primo profilo, le spese derivanti dalla l. 38/2010 sono coperte attraverso un'apposita quota del Fondo sanitario nazionale, ossia utilizzando risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, come prevede l'art. 5, comma 5, della legge statale medesima.

Sotto un secondo profilo, la Regione Friuli-Venezia Giulia non partecipa del Fondo sanitario nazionale, ma provvede al finanziamento del servizio sanitario regionale con risorse del proprio bilancio già quantificate, che non vengono affatto aumentate dalla legge *de qua*.

Sotto un terzo profilo, il ricorso statale riferisce inesattamente il contenuto dell'art. 5, comma 5, della l. 38/2010, che non pone limiti finanziari all'attuazione della legge, ma solamente all'attuazione di tale articolo.

Sotto un quarto profilo, lo Stato non avrebbe titolo per definire, in sede di coordinamento finanziario, le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta dalla Regione.

La ricorrente eccepisce poi l'infondatezza della seconda censura, secondo cui la legge regionale non quantificherebbe gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10 e non prevederebbe espressamente i mezzi di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Nell'art. 15 è infatti espressamente indicato che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4, 5 e 10 fanno carico a determinate unità di bilancio e a precisi capitoli di spesa sia del bilancio 2011 sia del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013, trattandosi comunque di capitoli aventi disponibilità.

La Regione ritiene parimenti infondata l'ulteriore censura rivolta all'art. 15, che non indicherebbe la copertura finanziaria attraverso le modalità previste dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

Per la resistente il richiamo al predetto art. 17 è inconferente, giacché le norme pertinenti si rinvengono nell'art. 19, comma 2, secondo cui le Regioni 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, utilizzando a tal fine le metodologie di copertura previste dall'art. 17; e nell'art. 1, comma 5, in forza del quale le disposizioni della l. 196/2009 si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti.

Nel merito, l'art. 15 richiama capitoli di bilancio già destinati all'attuazione di determinate norme legislative riducendo le risorse disponibili per quegli scopi e quindi indicando la copertura finanziaria secondo una metodologia conforme all'art. 17, comma 1, lettera b), della l. 196/2009 (copertura mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa).

Infine, la resistente eccepisce l'infondatezza della censura relativa alla mancata quantificazione delle spese derivanti dagli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale impugnata.

Secondo l'argomentazione regionale l'art. 81, quarto comma, Cost. esige che ogni legge diversa da quella di bilancio che importi nuove o maggiori spese individui i mezzi per farvi fronte, ma non richiede la precisa quantificazione della spesa, essendo sufficiente l'indicazione di una copertura

credibile, sicura, non arbitraria o irrazionale; principi questi che sono stati recepiti dall'art. 15 della legge regionale facendo riferimento a precisi capitoli di spesa del bilancio regionale.

Le norme censurate sono peraltro coerenti con la l.r. Friuli-Venezia Giulia 21/2007 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale) -non impugnata- secondo cui le leggi che autorizzano spese per 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.

Ad avviso della Corte costituzionale la questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 dello statuto speciale, è **inammissibile**, difettando nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare questi parametri alla pretesa illegittimità delle norme impuginate.

È **infondata** la censura nei confronti delle medesime norme **in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.** L'art. 5, comma 5, della l. 38/2010 non pone limiti finanziari all'attuazione della legge stessa da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

La censura rivolta all'art. 15 **in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.** è **fondata**. L'eccezione di inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della l. 196/2009, anziché nel successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie del parametro costituzionale.

Il rispetto del principio costituzionale implica che la l.r. Friuli-Venezia Giulia 10/2011, *in quanto nuova e latrice di oneri*, è tenuta ad individuare, *sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione*. Anche la pretesa autosufficienza finanziaria della legge regionale, *per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle risorse stanziata nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*, consistente nella chiara quantificazione degli oneri di spesa e della relativa copertura.

A questo proposito, non è sufficiente la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso nelle quali convivono in modo promiscuo ed indistinto i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Non è neppure condivisibile la tesi regionale che la nuova imputazione sulle poste del bilancio comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti correlate alle poste stesse, giacché è immanente all'ordinamento, ed esplicitato nell'art. 81 Cost., il principio finanziario secondo il quale *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*.

Per questi motivi l'art. 15 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 10/2011 è dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.