

Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*

di Nicola Lupo e Guido Rivosecchi **

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2012)

1. La sentenza 7 maggio 2012, n. 115, 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), per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. La Corte sanziona così il legislatore regionale che, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, determinava nuovi oneri, seppur configurati come "eventuali", per la finanza pubblica, non adempiendo correttamente all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria.

La pronuncia riconosce invece la conformità a Costituzione degli interventi previsti dagli impugnati artt. 4, 5 e 10 della richiamata legge regionale – relativi alla disciplina delle campagne di informazione rivolte ai cittadini sulle cure introdotte (art. 4), delle strutture addette al Coordinamento regionale per l'attuazione dei programmi di assistenza (art. 5) e delle modalità di sviluppo delle cure stesse presso le aziende per i servizi sanitari (art. 10) – sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regione e dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, la declaratoria di incostituzionalità della norma regionale sulla copertura finanziaria dei suddetti interventi (art. 15) comporta che gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dovranno essere contenuti – fino a nuova legittima copertura finanziaria dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio regionale dell'esercizio finanziario entro cui è entrata in vigore la legge regionale impugnata.

La decisione riveste molteplici profili di interesse: anzitutto, per l'interpretazione restrittiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata; in secondo luogo, per l'interpretazione estensiva del principio della copertura finanziaria delle leggi regionali, sia sotto il profilo della certezza dei mezzi a tal fine utilizzati, sia sotto il profilo temporale. Da questo punto di vista, la pronuncia conferma la recente tendenza della giurisprudenza costituzionale a motivare le dichiarazioni di incostituzionalità per difetto di copertura delle leggi regionali in riferimento alla diretta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., piuttosto che procedere all'integrazione del parametro invocato – sia esso l'art. 117, terzo comma, Cost. (riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica) o l'art. 81, quarto comma, Cost. (riguardo alla copertura finanziaria delle leggi) – con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica posti in essere dal legislatore statale, nei quali sono spesso ravvisabili

* Il lavoro è frutto della stretta collaborazione tra i due autori. Ad ogni modo, Nicola Lupo è autore dei parr. 1-3 e Guido Rivosecchi dei restanti.

limitazioni ai saldi dei bilanci regionali¹.

Sotto analogo profilo, accentuando la prospettiva da ultimo richiamata e allargando l'analisi alle più recenti tendenze in atto nella disciplina (ordinaria e costituzionale) di governo dei conti pubblici, la sentenza annotata si configura come una sorta di "anticipazione" dell'applicazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, sull'introduzione del c.d. pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (*rectius*: "equilibrio" ex art. 81, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012) e dell'estensione del vincolo di bilancio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, che, come è noto, è quello preso in considerazione in sede europea (ex art. 97, primo comma, Cost., premesso alle disposizioni vigenti dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012)².

La decisione, assunta proprio il giorno immediatamente precedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 (pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 23 aprile e quindi entrata in vigore l'8 maggio 2012, seppur destinata a trovare applicazione "a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014", secondo ciò che dispone il suo art. 6), usa come parametro il quarto comma dell'art. 81 Cost. nel testo originario. Tuttavia, tende a dare di questa disposizione – ora ribadita, con ancora maggiore chiarezza, nel terzo comma dell'art. 81 Cost. – una lettura "in senso forte": ricavandone un principio finanziario immanente all'ordinamento, direttamente applicabile nel giudizio di costituzionalità anche su leggi regionali.

2. La pronuncia in commento trae origine dal ricorso promosso in via principale dello Stato in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), avente ad oggetto i sopra richiamati artt. 4, 5 e 10 della legge regionale n. 10 del 2011, che disciplinano rispettivamente: le campagne di informazione rivolte ai cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza; l'organizzazione e le funzioni dell'istituto "Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore", al quale sono a vario titolo riconducibili funzioni consultive e di indirizzo in materia, fornendo tra l'altro, l'organo in questione, supporti tecnici e formativi al personale sanitario e monitorando lo stato di attuazione delle reti locali ai fini della diffusione delle cure; la promozione di specifici programmi regionali di sviluppo delle suddette cure.

Le norme impugnate, infatti, nel delineare gli interventi relativi ad alcuni profili organizzativi e attuativi delle terapie oggetto della disciplina regionale, determinerebbero nuovi "eventuali" oneri contemplati dall'art. 15, sebbene tali

1 In questa chiave di lettura, in riferimento alla sent. n. 70 del 2012, che costituisce l'immediato precedente della decisione in commento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 744 ss.

2 Su questo aspetto dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 2012 sia consentito rinviare a N. Lupo, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", promosso dalla Corte di conti e tenutosi a Varenna il 20-21-22 settembre 2012, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

oneri non siano previsti ed anzi risultino espressamente esclusi dall'art. 5, comma 5, della legge statale 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore). Secondo il ricorrente, la norma da ultimo richiamata sarebbe infatti espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica, nella parte in cui prevede che all'attuazione della legge 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".

In secondo luogo, il ricorrente lamenta anche il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 4, 5, 6 e 7 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia sulla competenza legislativa regionale per mancato rispetto della normativa statale di principio.

Lo Stato impugna altresì, più direttamente, il sopra citato art. 15 della stessa legge regionale, deducendo la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), in quanto il legislatore regionale avrebbe introdotto modalità di copertura per gli oneri discendenti dai menzionati interventi previsti dagli artt. 4, 5 e 10 della suddetta legge regionale in violazione del principio costituzionale sulla copertura finanziaria e in difformità da quanto al riguardo previsto dalla legge statale di contabilità. Sul punto, il ricorrente lamenta che l'art. 15 della legge regionale n. 10 del 2011 si limita a disporre un mero rinvio a specifiche unità previsionali di base e capitoli del bilancio regionale già approvato, senza stabilire un'espressa quantificazione degli oneri e comunque senza indicare limiti massimi di spesa.

3. La sentenza annotata circoscrive anzitutto il *thema decidendum*, giudicando inammissibile la questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento alle norme statutarie sulla competenza legislativa, in quanto i parametri invocati riguardano una varietà di competenze legislative della Regione autonoma non riconducibili alla pretesa illegittimità delle norme impugnate. Da questo punto di vista, il passaggio non chiarissimo della pronuncia, ancorché condivisibile nelle conclusioni ("Diritto", n. 2), riflette presumibilmente il carattere generico e poco circostanziato delle censure che invocano i richiamati parametri statutarie. Questi ultimi, che disciplinano il complesso delle competenze legislative della Regione, appaiono pertanto effettivamente inconferenti rispetto alla questione di costituzionalità delle norme impugnate, circoscritta alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli *standard* minimi determinati dalla legislazione statale per espresso vincolo costituzionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.) ("Diritto", n. 2).

Quanto invece alle altre questioni aventi ad oggetto gli stessi artt. 4, 5, 10 e 15 dell'impugnata legge regionale, la Corte giudica infondata la questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e, viceversa, fondata quella sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. (avente ad oggetto il solo art. 15 della legge regionale, che individua le modalità di copertura degli interventi adottati).

Sotto il primo profilo, la Corte nega che l'art. 5, comma 5, della richiamata legge statale n. 38 del 2010 possa essere considerato espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolare le regioni nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

In effetti, la legge statale n. 38 del 2010 è dichiaratamente rivolta 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. Può pertanto riconoscersi – conclude la Corte – che “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 interviene, cioè, su “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” (“Diritto”, n. 3).

In altri termini, se la legge statale n. 38 del 2010 è rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore secondo quanto garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, il legislatore regionale rimane libero di dettare interventi relativi alla sfera dell'organizzazione, del coordinamento e dello sviluppo dei programmi che ricadono nella propria competenza e sono autonomamente finanziati dalla Regione stessa.

In questa prospettiva, appare quindi evidente che gli impugnati artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 si risolvono nel disciplinare specifici interventi di organizzazione e di coordinamento delle campagne di informazione rivolte ai cittadini e dei programmi di cura previsti a livello regionale, in coerenza con i principi espressi dalla legge n. 38 del 2010, ma agendo nella sfera riservata alla competenza del legislatore regionale. Ne consegue – secondo la Corte – che l'art. 5, comma 5, della richiamata legge statale 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 distinte da quelle regolate dal legislatore regionale, tanto più in quanto dotato di autonomia particolare, che ne disponga autonomamente il finanziamento.

4. Sotto il profilo da ultimo richiamato, è opportuno svolgere alcune osservazioni. Con la pronuncia in commento, la Corte nega, da un lato, che la norma invocata a parametro interposto possa essere riferita agli interventi del

legislatore regionale, atteso che questi ultimi sono riconducibili ad una distinta sfera di competenza – sia pure coordinata con quella statale – volta ad assicurare la disciplina dei profili organizzativi e di coordinamento dei programmi di cura relativi all'ambito regionale. Dall'altro, la Corte nega che l'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010 possa in ogni caso costituire principio di coordinamento della finanza pubblica, confermando in tal modo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale circa la limitata estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica alle regioni a statuto speciale, opponibili soltanto nei limiti dei rispettivi statuti.

E' ben vero che la Corte ha costantemente riconosciuto che anche le Regioni a statuto speciale sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica³, censurando conseguentemente le norme in contrasto con detti principi⁴. Tuttavia il richiamato orientamento non può che collocarsi entro i limiti posti dagli Statuti speciali⁵. Il che non preclude comunque al Giudice delle leggi di ribadire l'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle dotate di autonomia differenziata, all'azione di risanamento della finanza pubblica⁶.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che soltanto in talune occasioni la Corte ha avallato un'interpretazione ulteriormente estensiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche nei confronti delle autonomie speciali, sia pure limitatamente ad alcuni profili specifici della legislazione di contabilità. Si può richiamare, a titolo di esempio, l'estensione della disciplina sui controlli sulla gestione finanziaria della Corte dei conti agli enti territoriali dotati di autonomia differenziata, anche in vista dell'attuazione di ulteriori interessi costituzionali meritevoli di tutela, motivata anche in ragione di principi di coordinamento della finanza pubblica⁷. Il Giudice delle leggi veniva così ad affermare la necessità di estendere i suddetti principi all'intero sistema delle autonomie territoriali, pur se dotate di autonomia differenziata⁸. Tale orientamento (minoritario) della giurisprudenza costituzionale ad avvalorare forme più incisive di coordinamento della finanza pubblica è però motivato soprattutto dalla necessità di fornire attuazione ad ulteriori principi costituzionali – come, nella specie, il radicamento costituzionale dei controlli finanziari intestati alla Corte dei conti ex art. 100, secondo comma, Cost. – sulla

3 Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 30 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012; 229 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2933 ss.

4 Cfr., *ex plurimis*, sent. n. 69 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1097 ss.

5 Cfr. sentt. nn. 229 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 2933 ss.; sent. 24 aprile 2008, n. 120, in *Giur. cost.*, 2008, I, 1421 ss.; 17 maggio 2007, n. 169, in *Giur. cost.*, 2007, II, 1602 ss.

6 Cfr., ad esempio, sentt. 16 marzo 2007, n. 82, in *Giur. cost.*, 2007, I, 820 ss.; 6 luglio 2006, n. 267, in *Giur. cost.*, 2006, II, 2797 ss.; 14 novembre 2005, n. 417, in *Giur. cost.*, 2005, VI, 4524 ss.; 26 gennaio 2004, n. 36, in *Giur. cost.*, 2004, I, 497 ss.; 25 novembre 2004, n. 353, in *Giur. cost.*, 2004, V, 3928 ss.

7 Cfr. sent. 6 luglio 2006, n. 267, in *Giur. cost.*, cit., 2797 ss.

8 Cfr. sent. n. 179 del 2007, in *Giur. Cost.*, 2007.

base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie che non possono, peraltro, secondo la stessa Corte costituzionale, precludere la compiuta affermazione del principio autonomistico delle regioni a statuto speciale⁹.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che la giurisprudenza richiamata non costituisca che un tassello, per quanto significativo, di quel più ampio percorso che ha condotto il Giudice delle leggi al riconoscimento di inderogabili istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale sia su quello funzionale, facendo assurgere il canone del coordinamento ad architrave della "Costituzione finanziaria" delineata dal Titolo V¹⁰. Tali principi fondamentali, però, si sono talora riflessi in un orientamento assai restrittivo della Corte rispetto all'autonomia tributaria e finanziaria degli enti territoriali, che si giustificava, nell'inerzia del legislatore, per la necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e che invece sempre meno si giustifica alla luce del processo di attuazione del Titolo V e della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"¹¹.

In riferimento alle regioni a statuto speciale – soprattutto in ragione dei vincoli di natura costituzionale – l'approccio estensivo nella determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica ha invece avuto un seguito soltanto parziale nella giurisprudenza costituzionale. Al di là di qualche profilo specifico, la Corte è sempre stata piuttosto cauta nell'enucleare principi di coordinamento della finanza pubblica opponibili agli enti dotati di autonomia particolare, salvaguardando anzitutto il criterio generale, valevole anche per le regioni a statuto ordinario, in base al quale i vincoli imposti alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario non possono mai tradursi in limiti puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni¹². In secondo luogo, la Corte ha di volta in volta desunto dai singoli statuti speciali puntuali limiti circa la facoltà del legislatore ordinario di opporre principi di coordinamento della finanza pubblica agli enti dotati di autonomia differenziata.

La giurisprudenza richiamata ha così ricercato un punto di equilibrio tra le imprescindibili istanze di coordinamento della finanza pubblica desumibili dal

9 Sull'ampia e pervasiva nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale, C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.

10 In proposito, cfr., ad esempio, G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

11 Al riguardo, se si vuole, cfr. G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

12 Cfr., ad esempio, sentt. 30 dicembre 2003, n. 376, in *Giur. cost.*, 2003, VI, 3848 ss.; 13 gennaio 2004, n. 4, in *Giur. cost.*, 2004, I, 56 ss.; 26 gennaio 2004, n. 36, ivi, 497 ss.; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Giur. cost.*, 2004, V, 4323 ss.; 14 novembre 2005, n. 417, in *Giur. cost.*, 2005, VI, 4524 ss.

principio unitario, il principio autonomistico e la peculiare “copertura costituzionale” di cui godono le regioni a statuto speciale.

Quanto alla materia sanitaria – a cui è riconducibile l'oggetto della pronuncia annotata – in più occasioni la Corte ha osservato che, quando non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, 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” dagli enti dotati di autonomia particolare¹³.

Da questo punto di vista la decisione in commento sembra portare ad ulteriore compimento quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale sui limiti opponibili al legislatore speciale sotto forma di principi di coordinamento della finanza pubblica rispetto a materie integralmente finanziate dalle Regioni.

Non va sottaciuto, però, che, sotto il profilo dei benefici redistributivi e fiscali, gli enti dotati di autonomia differenziata, anche alla luce dei più recenti interventi del legislatore, godono di una condizione di particolare *favor*¹⁴.

In questa chiave, tale approccio – beninteso riferito non già alla pronuncia in commento, ma ad un pregresso orientamento della Corte, che comunque non può non discendere, in parte, dalla speciale “copertura costituzionale” di cui godono gli enti territoriali ad autonomia differenziata – rischia di avallare, in deroga alle istanze unitarie di coordinamento sopra richiamate, una sorta di separatezza della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto agli obiettivi di perequazione e di solidarietà affermati dal Titolo V e, per lo meno formalmente, ribaditi dalla legge n. 42 del 2009¹⁵.

5. Fatte salve le norme sotto il profilo del rispetto dei principi del coordinamento della finanza pubblica – in quanto non ravvisabili nel caso di specie – la Corte giudica invece fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 15

13 Cfr., da ultimo, sent. 30 dicembre 2009, n. 341, in *Giur. cost.*, 2009, IV, 5075 ss., spec. 5111 S.

14 Sul punto, cfr., ad esempio, G. Perniciaro, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali “prima” dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” – Università degli Studi di Milano – Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, 427 ss.; G. Rivosecchi, *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 141 ss.

15 Al riguardo, per un approfondimento, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 335 ss.

dell'impugnata legge regionale.

Pur indicando infatti nuovi oneri conseguenti, seppure “eventualmente”, ai servizi introdotti, l'art. 15 della legge regionale impugnata si limita a disporre un mero rinvio a specifiche unità previsionali di base e capitoli del bilancio già approvato, senza assicurarne la relativa quantificazione, né disporre indicazioni circa i limiti massimi di spesa. La Corte constata pertanto che la legge è suscettibile di determinare un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite del bilancio già approvato, a cui invece vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi resi ai cittadini nei programmi delle cure sanitarie introdotte (“Diritto”, n. 4). Ne consegue un utilizzo delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per distinte finalità di copertura in maniera sostanzialmente promiscua, per effetto della quale non è garantita la certezza della copertura stessa dei nuovi oneri introdotti dalla legge regionale per finanziare i servizi offerti.

Sul punto, la Corte rigetta la tesi della Regione autonoma resistente, negando che, per ottemperare all'obbligo di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., sarebbe sufficiente la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso, in quanto si finirebbe in tal modo per avvalorare modalità indistinte di quantificazione relative a nuovi e diversi oneri finanziari che si sovrapporrebbero agli stanziamenti già approvati posti a copertura di precedenti leggi regionali. Né – secondo la Corte – la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 operata dal legislatore regionale, conseguente ai nuovi oneri determinati dagli interventi previsti, può comportare un'implicita e automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate. Quest'ultima, invece, “deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa” (Diritto, n. 4).

Al riguardo, come accennato, viene sostanzialmente riconosciuto un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., direttamente applicabile nel giudizio di costituzionalità anche sulle leggi regionali, nel senso di richiedere un'espressa e specifica quantificazione degli oneri e una loro correlata copertura finanziaria.

Sotto questo profilo, la pronuncia in commento costituisce diretto sviluppo dell'immediato precedente costituito dalla sentenza 28 marzo 2012, n. 70¹⁶, con la quale la Corte ha affermato 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.

Da questo punto di vista, si è già avuto modo di osservare come la

¹⁶ In *Giur. Cost.*, 2012.

sentenza n. 70 del 2012 abbia avuto il merito di risolvere alcuni problemi relativi all'attendibilità delle previsioni di bilancio, estendendo ad esse l'obbligo della copertura finanziaria¹⁷. La decisione annotata costituisce diretto riflesso di questo orientamento, in quanto la Corte sanziona l'insufficiente determinatezza delle quantificazioni, e, allo stesso tempo, la scorrettezza delle coperture, effettuate mediante generiche riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa.

Il Giudice delle leggi perviene, in tal modo, ad un'ulteriore valorizzazione del principio di equilibrio di cui all'art. 81 Cost., atteso che “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” (Diritto, n. 4). La pronuncia in commento fornisce quindi un'interpretazione ulteriormente estensiva dell'obbligo di copertura – da tempo riferito anche alle leggi regionali¹⁸ – anche sotto il profilo temporale, affermando che, in caso di oneri pluriennali, esso debba essere assicurato con sufficiente determinatezza¹⁹.

6. Allargando la riflessione alle recenti tendenze in atto nel governo dei conti pubblici, non pare dubbio che il sopra ricostruito orientamento della giurisprudenza costituzionale sia in qualche modo influenzato dalla già richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio e dalla rinnovata configurazione dei vincoli europei al governo dei conti pubblici di fronte alla crisi economico-finanziaria²⁰.

In questo contesto, sembra quindi spiegarsi l'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura portato a compimento dalla sentenza in commento come ulteriore sviluppo di quel significativo e ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale in riferimento non soltanto a leggi regionali di

17 Sul punto, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio*, cit., 747 ss.

18 Sul punto, si vedano le sentt. 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, 1975, II, 1282 ss.; 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, 2007, III, 3657 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, 2011, 1447 ss.; nonché sentt. 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss., anche in riferimento alle regioni a statuto speciale.

19 Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 272 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 3529 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, in *Giur. cost.*, 2010, I, 1115 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2008, II, 2374 ss.

20 Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il parlamento*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, a cura di F. Angelini – M. Benvenuti, Napoli, Jovene, 2012, 228 ss.

spesa²¹, ma anche a leggi regionali assimilabili a quella di bilancio²² e infine alla stessa legge regionale di bilancio²³. Orientamento, tra l'altro, ulteriormente sviluppato in pronunce di poco successive a quella commentata²⁴.

Colpisce, però, che la declaratoria di incostituzionalità poggia direttamente sull'art. 81, quarto comma, Cost., senza che il Giudice delle leggi ritenga necessario procedere all'integrazione del parametro, né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., né all'art. 117, terzo comma, Cost. Sotto il primo profilo, si sarebbe potuto invocare l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, che, nel disciplinare la c.d. copertura allargata delle leggi relativamente agli oneri a carico dei bilanci di tutti gli enti del settore pubblico sia annuali che pluriennali, prevede che "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". Dal secondo punto di vista, la Corte avrebbe potuto affermare il rispetto delle norme statali interposte, che consentono di ricavare limitazioni espresse ai saldi di bilancio regionali. Il riferimento è, anzitutto, alle disposizioni annualmente dettate dal legislatore statale dapprima nelle leggi finanziarie e, negli ultimi anni, spesso anticipate con decreto-legge, nella parte in cui prevedono veri e propri vincoli di contenuto ai saldi regionali sotto forma del c.d. patto di stabilità

21 Ci si riferisce alle sentt. 18 maggio 1959, n. 30, in *Giur. cost.*, 1959, 363 ss.; 19 dicembre 1959, n. 66, ivi, 1168 ss.; 9 giugno 1961, n. 31, in *Giur. cost.*, 1961, 581 ss.; 18 aprile 1967, n. 47, in *Giur. cost.*, 1967, 203 ss.; 28 marzo 1968, n. 17, in *Giur. cost.*, 1968, 67 ss.; 28 dicembre 1968, n. 135, ivi, 782 ss.; 28 maggio 1975, n. 123, in *Giur. cost.*, cit., 1282 ss.; 26 febbraio 2010, n. 70, in *Giur. cost.*, cit., 817 ss.; 17 marzo 2010, n. 100, ivi, 1115 ss.; 23 aprile 2010, n. 141, ivi, 1682 ss.; 1 aprile 2011, n. 106, in *Giur. cost.*, cit., 1447 ss.

22 Si vedano, in particolare, le sentt. 31 ottobre 2007, n. 359, in *Giur. cost.*, cit., 3657 ss.; 18 giugno 2008, n. 213, in *Giur. cost.*, 2374 ss.; 25 novembre 2008, n. 386, in *Giur. cost.*, 2008, III, 4547 ss., con le quali la Corte censura rispettivamente l'art. 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23 (Norme finanziarie urgenti – Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 – Seconda misura salva deficit); l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006); e l'art. 5 della legge Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8). Pur avendo carattere diverso dalla legge regionale di bilancio – oggetto di impugnazione da cui trae origine la sentenza in commento –, in quanto nel primo e terzo caso si tratta di disposizioni relative a "manovre correttive" regionali, e, nel secondo, di una disposizione di spesa nuova coperta con un incremento tendenziale del gettito a legislazione vigente, tali disposizioni sono comunque collocate in atti assimilabili alla legge di bilancio (specie nel secondo caso richiamato).

23 Cfr. ancora sent. 28 marzo 2012, n. 70, in *Giur. Cost.*, 2012.

24 Si veda, in particolare, la sent. 17 luglio 2012, n. 192, in *Giur. Cost.*, con la quale la Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011) e della legge della Regione Abruzzo 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria).

interno delle Regioni e delle Province autonome, costantemente qualificato come norma di principio sul coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il richiamo alle norme statali interposte avrebbe probabilmente fornito una più articolata e maggiormente conferente motivazione ai fini della garanzia del coordinamento della finanza pubblica e dell'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura.

Vero è che, nel caso di specie, la questione di costituzionalità prospettata dallo Stato rende alla Corte difficilmente accessibile una soluzione nel senso dell'integrazione del parametro, avendo tra l'altro il ricorso erroneamente invocato un parametro interposto del tutto inconferente rispetto alla lamentata lesione dell'art. 81, quarto comma, Cost. A tal fine, era stato infatti richiamato l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, relativo alla copertura delle leggi statali, anziché il pertinente art. 19 della stessa legge n. 196 del 2009, relativo – come si è visto – alla copertura delle leggi regionali²⁵.

La Corte, ritenendo che l'invocazione errata del parametro interposto non precluda l'applicazione in via diretta al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost., preferisce procedere all'interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura alla legge regionale impugnata. D'altra parte, la stessa mancata costituzionalizzazione della c.d. copertura allargata di cui al richiamato art. 19 della legge n. 196 del 2009 da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012 potrebbe costituire un argomento in favore dell'utilizzo in via diretta, quale parametro, dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Così facendo, però, il Giudice delle leggi, pur intervenendo formalmente soltanto sotto il profilo del rafforzamento del vincolo al processo decisionale e ribadendone il significato in termini di certezza e di estensione temporale, sembra di fatto fornire qualche apertura rispetto all'interpretazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. quale regola prescrittiva di determinate politiche finanziarie nel senso del pareggio di bilancio, piuttosto che come strumento di conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie²⁶. La questione, come si vedrà nel prossimo paragrafo, assume particolare rilievo nella prospettiva dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

L'utilizzo delle norme statali interposte ai fini dell'integrazione del parametro avrebbe presumibilmente minimizzato l'impatto della pronuncia

25 Sul punto emerge incidentalmente dalla pronuncia in commento anche uno dei nodi maggiormente problematici della legge costituzionale n. 1 del 2012 circa la mancata costituzionalizzazione della c.d. copertura allargata di cui all'art. 19 della legge n. 196 del 2009, che sarebbe stata invece di grande utilità per conseguire gli obiettivi che si prefigge il legislatore costituzionale assicurando l'ampliamento del parametro di giudizio delle leggi regionali: su questi aspetti, cfr. A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, 7.

26 In questo senso, i diversi contributi di V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 39 ss.; A. Bartole, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, art. 76-82, La formazione delle leggi, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, 241 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985, 396 ss.

sull'elevazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (ancora vigente), a vincolo sostanziale nel governo dei conti pubblici. Una lettura, quest'ultima, difficilmente rinvenibile nell'originaria norma costituzionale, quantomeno nei termini del c.d. pareggio, ma spiegabile nella fase di transizione dal vecchio al nuovo testo costituzionale, come sembra confermare, a più riprese, la recente giurisprudenza costituzionale, sulla base di qualche significativo precedente degli ultimi anni²⁷.

L'impressione finale è che la Corte, sotto la spinta dei rinnovati vincoli europei e degli effetti della crisi economico-finanziaria, intenda giocare d'anticipo rispetto all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012, muovendosi lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica, riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali.

7. La prospettiva da ultimo richiamata – relativa ai tempi di entrata in vigore ed effettiva applicazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 – suggerisce, infine, un ultimo ordine di osservazioni, sotto il profilo delle possibili ricadute sull'art. 81 Cost. come parametro nel giudizio di costituzionalità.

In effetti, l'art. 6 della più volte richiamata legge costituzionale, già entrata in vigore l'8 maggio del 2012, pospone nel tempo la sua applicazione “a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014”, e quindi a far data dal 1° gennaio 2014. Ne consegue che, sino ad allora, il parametro invocabile nei giudizi di costituzionalità per mancato rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria è inequivocabilmente identificabile nell'originario art. 81, quarto comma, Cost.

Tuttavia, la sopra ricostruita interpretazione estensiva del principio costituzionale potrebbe suscitare l'impressione – come si è visto – che essa finisca per riflettersi in una sorta di anticipazione dell'applicazione del terzo comma del nuovo art. 81 Cost., più rigoroso di quello vigente, in quanto espressamente riferito ai “nuovi o maggiori oneri” in luogo delle “nuove o maggiori spese”, alla copertura dei quali cui il legislatore deve “provvedere” (con termine maggiormente cogente rispetto all’“indicare” della versione originaria), peraltro secondo gli orientamenti da tempo affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tutto questo, ci si potrebbe interrogare circa il parametro utilizzabile nel giudizio di costituzionalità in relazione a questioni sollevate nella fase di transizione tra il vecchio e il nuovo testo. Vista anche la sempre maggiore incidenza sotto il profilo quantitativo di ricorsi promossi dallo Stato avverso leggi regionali per difetto di copertura finanziaria, potrebbero essere in ipotesi sollevate, nel corso del 2013, questioni analoghe a quella commentata

²⁷ Cfr., in particolare, la già richiamata sent. 18 giugno 2008, n. 213 (“Diritto”, n. 6.1.), in *Giur. cost.*, 2008, II, cit., 2390, ove si afferma che l'obbligo di copertura mira ad assicurare “il tendenziale pareggio di bilancio e la stabilità della finanza pubblica”.

— ancora sotto la vigenza, cioè, del vecchio quarto comma – rispetto alle quali, nelle more dei giudizi di costituzionalità così instaurati, potrebbe decorrere la data di applicazione delle disposizioni di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e, quindi, del nuovo terzo comma dell'art. 81 Cost. In ipotesi, la Corte si troverebbe di fronte al dilemma se utilizzare, quale parametro di giudizio, il vecchio o il nuovo testo. Per quanto la recente giurisprudenza costituzionale – anche con la sentenza in commento – consenta di attenuarne le differenze sostanziali, quantomeno ai fini dell'esito dei giudizi, resta tuttavia la decisiva considerazione che dietro tale scelta si esprimerebbe una presa di posizione rispetto alla natura del vincolo – sostanziale o procedurale – posto dalla norma costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi.

Ben diverse sarebbero le conseguenze. Utilizzare come parametro il nuovo testo, significherebbe infatti riconoscere nel difetto di copertura finanziaria delle leggi impugnate una violazione di una norma sostanziale della Costituzione, e quindi ammettere che l'art. 81 Cost. non prevede tanto un vincolo di natura procedurale, quanto veri e propri limiti di contenuto al governo dei conti pubblici²⁸. L'opzione alternativa – riconoscere, cioè, comunque il vecchio testo come parametro, a prescindere dalla sopravvenuta applicazione della nuova disposizione costituzionale – significherebbe invece adottare una linea ricostruttiva maggiormente coerente con la natura riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina largamente maggioritaria al “vecchio” art. 81, quarto comma, Cost.²⁹: quella di fonte sulla produzione finalizzata a conformare i processi decisionali di Governo e Parlamento sotto il profilo della consapevolezza dei loro effetti sulle finanze pubbliche.

** Nicola Lupo è professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma. Guido Rivosecchi è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

28 Nel senso che per i vizi formali non è applicabile l'incostituzionalità sopravvenuta cfr., per tutti e da ultimi, G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 2012, 214.

29 Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 412 ss., spec. 438 ss.; A. Bartole, *Art. 81*, cit., 241 ss.; A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 396 ss.; P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, Il mulino, 1993, 29 ss.; A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis – N. Lupo – G.M. Salerno – G. Scaccia, Napoli, Jovene, 2012, 10 ss.