CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **610/1988** (ECLI:IT:COST:1988:610)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **08/06/1988**
Deposito del **10/06/1988**; Pubblicazione in G. U. **15/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11824 11827 11828**
Atti decisi:

N. 610

SENTENZA 8-10 GIUGNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, convertito, con modificazioni, in legge 26 gennaio 1982, n. 12, concernente: "Blocco degli organici delle Unità sanitarie locali", promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi) e Sicilia e delle Province di Trento e Bolzano, notificati il 18 gennaio, il 22, il 26 e il 25 febbraio 1982, depositati in cancelleria il 25 gennaio, il 27 febbraio, il 5 e il 6 marzo successivi ed iscritti ai nn. 5, 14, 19, 20 e 22 del registro ricorsi 1982.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

uditi gli avvocati Valerio Onida per la Regione Emilia-Romagna, Giuseppe La Loggia per la Regione Sicilia e Sergio Panunzio per le Province di Trento e Bolzano e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 18 gennaio e depositato il 25 gennaio 1982 (Reg. ric. n. 5/1982) la Regione Emilia-Romagna ha impugnato gli artt. 1 e 6 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, recante "Blocco degli organici delle unità sanitarie locali", chiedendo che ne venga dichiarata la illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 3 Cost., nonché in riferimento alla legge 28 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale.

La ricorrente rileva peraltro che alcune disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge impugnato valgono "fino all'entrata in vigore della legge di approvazione del piano sanitario nazionale e delle successive leggi regionali di approvazione dei piani sanitari regionali", sicché potrebbero non essere applicabili, quindi, nelle Regioni che abbiano già approvato come l'Emilia-Romagna - il piano sanitario regionale. Qualora però si ritenga che i piani regionali debbano seguire l'entrata in vigore del piano sanitario nazionale, e che quindi sino a che quest'ultimo non sia approvato le norme in discorso debbano trovare applicazione in tutte le Regioni, essa ricorrente ha interesse a far valere l'illegittimità di tutte le disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981.

1.1. - La Regione Emilia-Romagna osserva che l'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981 costituisce la riproduzione, con poche aggiunte e modifiche, di disposizioni di altri decreti-legge succedutisi nel tempo (art. 5, d.l. n. 538 del 1981; art. 1, d.l. n. 400 del 1981; art. 1 del d.l. n. 247 del 1981), tutti decaduti per mancata conversione. Il nucleo fondamentale delle disposizioni, e spesso anche i dettagli, sono identici, quanto al blocco degli organici, sin dal decreto-legge n. 247 del 1981 e, per il blocco delle assunzioni, dal decreto-legge n. 538 del 1981. Lamenta in proposito la ricorrente che, mediante il ricorso alla prassi della "reiterazione" dei decreti-legge ora convertiti dalle Camere ed, in particolare, con il disporre all'art. 6 del decreto-legge denunciato circa la permanenza e la validità degli atti e provvedimenti adottati e dell'efficacia dei rapporti giuridici derivanti dall'applicazione dei decreti-legge non convertiti, il Governo - regolando così quella materia riservata espressamente alle Camere dall'art. 77, terzo comma, Cost. - altera non solo l'ordine delle competenze degli organi costituzionali dello Stato ma, quando il decreto convertito e reiterato incide - come avviene nella specie - sulle competenze e sull'attività delle Regioni, l'ordine delle competenze e dei rapporti fra Stato e Regioni. Nella specie, tale reiterazione presenta connotati di particolare gravità, poiché, avendo ad oggetto disposizioni di immediata applicazione, viene di fatto ad eludere la stessa provvisorietà del decreto-legge.

Inoltre, l'illegittimità è aggravata dalla previsione, da parte dell'art. 6 del decreto-legge, della conservazione di validità degli atti adottati in base ai decreti non convertiti, e della permanenza dell'efficacia dei rapporti derivanti dall'applicazione degli stessi: e ciò nonostante l'illegittimità dei decreti medesimi, affetti dagli stessi vizi di cui è portatore il decreto impugnato.

1.2. - La Regione Emilia-Romagna impugna i commi primo e quarto dell'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981, che dispongono il "blocco" degli organici delle u.s.l., in quanto non contengono principi fondamentali, ma dettano disposizioni puntuali, "destinate a sovrapporsi a quelle della legge regionale di approvazione del piano sanitario, al piano stesso ed alle

direttive emanate dalla Regione per la sua attuazione", violando così le competenze regionali a programmare il servizio sanitario. Il primo comma dell'art. 1 del decreto-legge dispone infatti che, sino all'approvazione del piano sanitario nazionale "e delle successive leggi di approvazione dei piani sanitari regionali", le Regioni, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, "fissano le piante organiche provvisorie delle u.s.l. nei limiti del complessivo numero dei dipendenti in servizio alla data del 30 aprile 1981... e dei posti di cui alle lettere a), b) e c) del secondo comma". Ad avviso della Regione, dettando norme rigide in materia di organici anche per Regioni dotate - come la deducente di piano sanitario, il decreto-legge n. 678 del 1981 viene a svuotare di significato e di operatività tanto il piano che le direttive emanate in attuazione di esso. La competenza della Regione a disciplinare le piante organiche anche provvisorie delle u.s.l. emerge infatti dal sistema disegnato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, la quale affida ad esse il compito di "unificare l'organizzazione sanitaria su base territoriale adeguando la normativa alle esigenze delle singole situazioni regionali (art. 11, secondo comma), di dettare norme per l'organizzazione, la gestione ed il funzionamento delle u.s.l.", e di emanare il regolamento organico del personale e le piante organiche dei diversi presidi e servizi (art. 15), mentre l'approvazione delle singole piante organiche è rimessa alle assemblee generali delle rispettive u.s.l., su proposta dei comitati di gestione (art. 15, ottavo comma). Per converso, al piano sanitario nazionale, come definito dall'art. 53 della legge n. 833 del 1978, viene conferito solo il compito di stabilire i criteri e gli indirizzi ai quali deve riferirsi la legislazione regionale per l'organizzazione dei servizi e per gli organici dal personale, mentre alla legge delegata statale è attribuito (art. 47, terzo comma) solo il compito di disciplinare lo stato giuridico del personale delle u.s.l. Il decreto impugnato, secondo la ricorrente, solo apparentemente affida alla Regione la fissazione delle piante organiche provvisorie delle u.s.l.: in realtà si tratta di una mera funzione di accertamento, in quanto essa è vincolata, nel fissare gli organici, ai limiti posti dall'art. 1, primo e secondo comma, del decreto impugnato.

1.3. - Viene quindi censurata dalla Regione Emilia-Romagna la disposizione contenuta nel comma quarto dell'art. 1, che attribuisce al Ministro della sanità il potere di autorizzare, in deroga al blocco degli organici, l'ampliamento degli stessi, su richiesta delle Regioni e sentito il Consiglio sanitario nazionale, nei casi di attivazione e completamento di nuove strutture ambulatoriali ed ospedaliere. Ad avviso della ricorrente, viene così sovvertito l'ordine delle competenze costituzionalmente sancito e definito nella legge n. 833 del 1978, in quanto la potestà attribuita al Ministro non rientra nelle funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni, poiché si traduce non in direttive ed atti generali, ma in provvedimenti puntuali indirizzati direttamente all'unità sanitaria locale. Tale potestà, in forza della quale il Ministro viene a disporre discrezionalmente l'attivazione di nuove strutture, interferisce peraltro nei compiti regionali di ripartizione del fondo sanitario tra le u.s.l., come previsto dall'art. 51 della legge n. 833 del 1978. La disposizione impugnata, poi, non fissa un termine preciso alla competenza autorizzativa del Ministro, ma ne subordina la cessazione all'entrata in vigore del piano sanitario nazionale, evento "rimesso totalmente all'arbitrio degli organi centrali".

1.4. - La Regione lamenta altresì la illegittimità e l'irrazionalità delle eccezioni al suindicato potere di autorizzazione in deroga attribuito al Ministro introdotte dai commi quinto, sesto e settimo dell'art. 1 del decreto-legge. L'ampliamento delle piante organiche delle u.s.l., può infatti, in taluni casi, essere disposto direttamente o autorizzato dalla regione, ma la disciplina derogatoria dettata dai commi menzionati è, ad avviso della ricorrente, confusa e contraddittoria.

In particolare vengono denunciate:

a) la violazione dell'autonomia regionale realizzata con la determinazione, ad opera dei commi quinto e sesto dell'art. 2, dell'organo regionale competente a provvedere sugli ampliamenti di organico;

b) la disparità di trattamento fra le Regioni, censurabile anche alla luce del principio dettato dall'art. 3 Cost., determinata dall'eccezione introdotta dal settimo comma, per le unità sanitarie locali "delle zone dichiarate terremotate della Campania e della Basilicata", pur non ricollegandosi gli ampliamenti di organico - volti a far fronte ad esigenze di carattere permanente - alla particolarità di tali zone.

1.5. - Viene ancora denunciata la norma contenuta nei commi secondo e quarto dell'art. 1, la quale, ponendo il divieto di coprire i posti vacanti delle piante organiche provvisorie sino all'emanazione del decreto ministeriale sulle norme concorsuali previsto dall'art. 12 del d.P.R. n. 781 del 1979, introduce, accanto al "blocco degli organici", il "blocco delle assunzioni" nelle u.s.l. Ad avviso della ricorrente, tale misura invade il campo che la Costituzione riserva "all'autonomia legislativa, programmatoria ed amministrativa della Regione in ordine all'organizzazione ed alla gestione del servizio sanitario, sotto il profilo della provvista del personale necessario e previsto dalle piante organiche, con conseguente vanificazione delle disposizioni contenute nel piano sanitario regionale e delle direttive emanate per la sua attuazione. L'attribuzione al Ministro della sanità della competenza ad autorizzare la copertura di posti vacanti, disposta dal comma quarto, all'esito di una complessa procedura, è funzione che esula dalle competenze statali, perché attiene non già alla programmazione ed all'organizzazione del servizio sanitario, quanto piuttosto alla gestione ordinaria del servizio, esplicandosi in provvedimenti puntuali e discrezionali diretti alle singole u.s.l. Quanto alle deroghe alla competenza ministeriale introdotte dai commi quinto, sesto e settimo dell'art. 1, vengono formulati rilievi analoghi a quelli svolti a proposito del blocco degli organici in ordine all'ingiustificata disparità di trattamento fra Regioni.

Un'ulteriore censura della regione investe poi il comma undicesimo dell'art. 1, il quale dispone il divieto di copertura dei posti comunque vacanti "fino alla fissazione delle piante organiche provvisorie di cui al primo comma" e salvo autorizzazione ministeriale (o regionale, per le zone terremotate). Secondo la ricorrente, si attua così un indiscriminato blocco delle assunzioni, si attribuisce al Ministro una competenza che ad esso non spetta e si introducono disparità di trattamento tra le Regioni colpite dal terremoto e le altre.

1.6. - Viene quindi sollevata questione di costituzionalità della norma contenuta nell'ultima parte del primo comma dell'art. 1, la quale pone il divieto di affidare consulenze professionali, sotto qualsiasi forma, a personale estraneo alle u.s.l.", con talune eccezioni. Premesso che il testo legislativo appare per taluni versi oscuro, la Regione osserva che si tratta di disposizioni di stretto dettaglio, come tali estranee all'ambito di principi fondamentali la cui determinazione è rimessa al legislatore statale.

1.7. - Una ulteriore denuncia di illegittimità costituzionale investe le disposizioni dettate ai commi nono e decimo dell'art. 1. Osserva la regione che, mentre la norma relativa al divieto di stipulazione di accordi integrativi, da parte delle Regioni o delle u.s.l., che prevedano erogazioni economiche aggiuntive a quelle previste dai contratti nazionali di categoria, è una ripetizione del divieto già posto dall'art. 47, decimo comma, della legge n. 833 del 1978, l'ulteriore divieto di accordi che trattino "materie o istituti non espressamente demandati a tali sedi da contratti collettivi nazionali di lavoro delle categorie", frappone, per la genericità della sua formulazione, un ostacolo alla trattativa sindacale in sede locale su materie estranee a quelle di competenza degli accordi nazionali, e di conseguenza è lesivo della competenza regionale a disciplinare tali materie.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso. In primo luogo, viene eccepita la inammissibilità della prima questione sollevata, relativa alla reiterazione del decreto-legge, in quanto il precetto contenuto nell'art. 77 Cost. non è posto a tutela della sfera di autonomia regionale, ma è piuttosto diretto a delimitare i confini tra i poteri del Governo e del Parlamento in sede di decretazione di urgenza. La questione, ad avviso dell'Avvocatura, è

comunque infondata. Nell'adozione di un decreto-legge ripetitivo di altro decaduto per mancata conversione, il Governo interpreta, sotto la sua responsabilità, il silenzio del Parlamento, escludendo che esso abbia significato di assenso o dissenso rispetto alla normativa provvisoria adottata e considerandolo solo come effetto della concreta impossibilità di osservare il termine stabilito dall'art. 77 Cost. Del pari inammissibile - o, in subordine, infondata - è poi ritenuta la censura concernente l'art. 6 del decreto-legge.

2.1. - Anche le censure formulate nei confronti delle disposizioni relative al cosiddetto blocco degli organici sono, ad avviso dell'Avvocatura, infondate. Il rapporto tra piano sanitario nazionale e piano sanitario regionale è delineato dalla legge n. 833 del 1978 e dal d.P.R. n. 761 del 1979. Il decreto-legge impugnato è, secondo l'Avvocatura, perfettamente in linea con la legge n. 833 del 1978, laddove (art. 53, lett. c e g) individua nel piano nazionale ed in quelli regionali gli strumenti di pianificazione, specificandone le interrelazioni, nonché con il d.P.R. n. 761 del 1979, che subordina (art. 6) l'adozione delle piante organiche delle u.s.l. alla predisposizione degli idonei supporti pianificatori. A parte la natura transitoria della normativa dettata dal decreto impugnato in attesa dell'approvazione del piano sanitario nazionale, la determinazione di un limite per le piante organiche da approvarsi dalle Regioni non costituisce disposizione di dettaglio, ma presupposto per l'esercizio del potere regionale, che si manifesta nella valutazione realistica dei fabbisogni dei servizi delle singole u.s.l. locali, nonché nella perequata distribuzione del personale disponibile. La normativa, osserva l'Avvocatura, rientra perciò nei poteri di indirizzo, la cui spettanza allo Stato è stata confermata dagli artt. 53 e 55 legge n. 833 del 1978 e 6 del d.P.R. n. 761 del 1979. Per le stesse ragioni non sono censurabili - prosegue l'Avvocatura - l'attribuzione al Ministro del potere di autorizzare l'ampliamento delle piante organiche nonché le deroghe a tale attribuzione per le zone terremotate.

2.2. - In ordine al blocco delle assunzioni, le censure mosse al decreto dalla ricorrente sono, ad avviso dell'Avvocatura, infondate, in quanto la normativa sulla copertura dei posti vacanti delle piante organiche provvisorie ha natura transitoria e provvisoria, anche rispetto alle altre disposizioni del decreto n. 538, in quanto il divieto, rispetto a quello posto per l'ampliamento delle piante organiche, è ancora più limitato, avendo efficacia solo fino all'emanazione del decreto ministeriale sulla disciplina dei concorsi, e non sino all'entrata in vigore del piano sanitario nazionale. Si è così precisato il disposto, anch'esso transitorio, già contenuto nell'art. 71 del d.P.R. n. 78 del 1979 per il quale, sino all'emanazione del decreto ministeriale, i posti vacanti potevano essere ricoperti solo per riconosciute inderogabili esigenze assistenziali.

2.3. - Quanto al divieto, posto dai commi nono e decimo dell'art. 1 del decreto impugnato, esso è diretto a puntualizzare, in rapporto ad iniziative assunte a livello regionale, che non possono essere raggiunti accordi integrativi anche per le materie che, pur rientrando comunque nella specifica competenza della contrattazione nazionale, non siano state espressamente delegate agli accordi integrativi.

3. - Con ricorso notificato il 22 febbraio 1982 (R. Ric. n. 14 del 1982), la Regione Sicilia ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge 26 gennaio 1982, n. 12, recante "Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678 concernente il blocco degli organici delle unità sanitarie locali", nonché del decreto-legge convertito, per violazione dell'art. 115 Cost. e degli artt. 14, lett. o), 17 e 43 dello Statuto della Regione Siciliana, nonché dell'art. 80, comma secondo, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che, come legge di grande riforma, ha precisato un principio di ordine costituzionale. La legge denunciata, ad avviso della ricorrente, lede le competenze regionali, in quanto attiene a materia di organizzazione, non costituendo quanto disposto principio valido a condizionare la potestà regionale ex art. 14, lett. o), né quella ex art. 17, lett. b) e c) dello Statuto, nelle seguenti parti: a) in quanto all'art. 1 pone sullo stesso piano, senza alcuna differenza, le regioni a Statuto speciale e le Regioni ordinarie, in violazione dell'art. 115 Cost.; b) in quanto, con il medesimo art. 1, fissa un termine per la formazione delle piante organiche delle u.s.l., ponendo

altresì il divieto di affidare consulenze professionali a personale esterno; c) per il potere, riconosciuto dall'art. 1, quarto comma, al Ministro della sanità, di autorizzare l'ampliamento delle piante organiche e le coperture dei posti per le nuove strutture ambulatoriali e ospedaliere; d) in quanto l'art. 2, comma decimo, pone l'obbligo della preventiva autorizzazione ministeriale per la copertura dei posti comunque vacanti, fino alla fissazione delle piante organiche. La legge impugnata è in chiara discordanza, rileva la ricorrente, con la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario, quanto al ruolo affidato alla Regione. Osserva in particolare la Regione Sicilia che, a norma degli artt. 65, 66 e 67 della legge 833 del 1978, nei ruoli regionali confluisce personale appartenente ad amministrazioni ed enti diversi, e di ciò è prescritto che la Regione tenga conto; in materia di trasferimento di funzioni, di personale e di beni, va in ogni caso osservata la procedura prevista dall'art. 43 dello Statuto regionale, con il quale peraltro non contrasta l'art. 80 della legge n. 833 del 1978. La parificazione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni ordinarie, operata dall'art. 2 della legge impugnata, non è conciliabile, alla luce dell'art. 14 dello Statuto circa i limiti della legislazione regionale, con il sistema costituzionale e con la stessa legge di riforma del sistema sanitario. Non può peraltro sostenersi - soggiunge la ricorrente - che l'art. 2 della legge n. 12 del 1982 abbia abrogato l'art. 80 della legge n. 833 del 1978, in quanto le norme contenute in quest'ultimo articolo hanno valore generale per tutta la materia di cui alla legge di riforma ed hanno carattere permanente in quanto esplicitano, nel sistema della specifica riforma, un principio di ordine costituzionale. Ne consegue quindi la incostituzionalità della normativa contenuta nei commi dal primo al quinto, nonché nei commi ottavo, undicesimo e dodicesimo dell'art. 1 della legge.

2.5. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso, in quanto infondato. Ad avviso dell'Avvocatura, l'ordine delle competenze stabilito dalla legge n. 833 del 1978 e dal d.P.R. n. 761 del 1978 non è stato violato dal decreto-legge n. 878 del 1981 e dalla relativa legge di conversione in quanto, tra l'altro, la disciplina emanata, espressamente definita transitoria e provvisoria, da valere sino all'approvazione del piano sanitario nazionale ed alla successiva approvazione dei piani regionali, costituisce "stralcio, che riguarda in modo specifico le piante organiche, del primo piano sanitario nazionale" non approvato nei termini previsti dall'art. 54 della legge n. 833 del 1978. In ordine al ritenuto contrasto della norma denunciata con le norme statutarie invocate nel ricorso, l'Avvocatura rileva l'inesattezza del richiamo, operato dalla ricorrente, all'art. 14, lett. a), dello Statuto, in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative. Le norme riguardanti lo stato giuridico ed economico del personale sanitario appartengono alla materia sanitaria, attribuita dall'art. 17 dello Statuto alla competenza della Regione. Tale competenza incontra perciò il limite costituito dai principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, limite che "riserva al Parlamento nazionale l'adozione dello strumento pianificatorio da valere per l'intero territorio della Repubblica".

3. - Con distinti ricorsi di analogo tenore (R.Ric. nn. 19 e 20 del 1982), notificati il 26 febbraio 1982 e depositati il 5 marzo 1982, la Provincia Autonoma di Trento e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno impugnato l'art. 1 della suddetta legge 26 gennaio 1982, n. 12, nella parte in cui converte in legge, con modificazioni, il quarto e l'undicesimo comma dell'art. 1 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, in materia di blocco degli organici delle u.s.l., denunciandone l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 9, n. 10, e dell'art. 16 - nonché, per la sola Provincia di Bolzano, dell'art. 8, n. 1 - dello Statuto speciale di autonomia approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, in relazione anche alle norme di attuazione di cui ai d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e 26 gennaio 1980, n. 197, nonché, per la sola Provincia di Bolzano, alla legge provinciale 2 gennaio 1981, n. 1. Premettono le ricorrenti che lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce, all'art. 4, n. 7, la competenza esclusiva in materia di enti sanitari ed ospedalieri alla Regione, che con legge ha già disciplinato l'ordinamento delle u.s.l.; che lo stesso Statuto, agli artt. 9, nn. 10 e 16, attribuisce alla competenza concorrente della Provincia la materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera; che spetta altresì alla Provincia di Bolzano la competenza esclusiva in materia di personale dipendente, a

norma dell'art. 8, n. 1, dello Statuto. In tale materia - ad avviso delle ricorrenti - è indubbiamente compresa la disciplina del personale sanitario, dettata, tanto dalla provincia di Trento che da quella di Bolzano, con proprie leggi. Le competenze statali in materia sono circoscritte, a norma dell'art. 3, n. 9, del d.P.R. n. 474 del 1975, agli esami di idoneità professionale dei medici, sicché la competenza attribuita al Ministro della sanità dalle disposizioni impugnate circa l'autorizzazione alla copertura dei posti vacanti ed agli ampliamenti degli organici delle u.s.l. appare alle Province ricorrenti in contrasto con le norme costituzionali. Il blocco degli organici delle u.s.l., poi, soggiungono le ricorrenti, non può riguardare le Province di Trento e di Bolzano che, con proprie leggi, hanno istituito i ruoli nominativi provinciali.

3.1. - È intervenuto nei due giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo sia dichiarata l'infondatezza delle questioni. Rileva in primo luogo l'Avvocatura che non appaiono chiari i riferimenti, operati nei ricorsi, ai commi undicesimo e nono dell'art. 1 della legge in esame, in quanto le disposizioni ivi racchiuse hanno contenuto diverso da quanto sostenuto dalle ricorrenti. Deduce quindi l'inconferenza dei richiami alle leggi provinciali approvate in materia dalle Province ricorrenti in quanto, a norma dell'art. 55 della legge n. 833 del 1978, i piani regionali non possono che essere successivi al piano sanitario nazionale cui devono uniformarsi. Osserva infine che il servizio sanitario nazionale costituisce materia ben diversa dall'ordinamento dei servizi sanitari ed ospedalieri, per i quali le Province autonome rivendicano l'esclusiva competenza. Esso è stato assunto dallo Stato, quale fine primario per la tutela di un bene fondamentale dell'intera collettività nazionale ed allo Stato spetta il potere di dettarne le linee fondamentali organizzative ed esecutive, nonché di decidere sulle sue concrete forme organizzative.

4. - Con successivo ricorso notificato il 25 febbraio 1982 e depositato il 6 marzo 1982 (Reg. ric. n. 22/1982) la Regione Emilia-Romagna ha denunciato l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 2 del decreto-legge n. 678 del 1981 come convertito, con modificazioni, nella legge 26 gennaio 1982, n. 12, nonché dell'art. 2 di detta legge, nella parte in cui dispone la conversione in legge, con modificazioni, dell'art. 2 del decreto-legge n. 678 del 1981, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119, nonché all'art. 3 Cost., anche in riferimento alla legge 28 dicembre 1978, n. 833;

b) dell'art. 2 della legge n. 12 del 1982 nella parte in cui dispone la conservazione della validità degli atti e provvedimenti adottati, e dell'efficacia dei rapporti giuridici derivanti dall'applicazione degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 400 del 1981, dell'art. 5 del decreto-legge n. 538 del 1981, nonché, indirettamente, dell'art. 1 del decreto-legge n. 247 del 1981, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119, nonché all'art. 3 Cost., anche in riferimento alla legge n. 833 del 1978. In primo luogo la Regione chiede sia dichiarata l'illegittimità delle disposizioni del decreto-legge convertito dalla legge n. 12 del 1982 per i motivi posti alla base del ricorso di cui al precedente n. 1.

Nei confronti delle disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981 modificate in sede di conversione, permangono, ad avviso della ricorrente, le ragioni di illegittimità già addotte nei confronti del testo originario del decreto; ciò vale per l'ampliamento del termine entro cui le Regioni debbono fissare le piante organiche provvisorie delle u.s.l. (art. 2 comma primo); per l'ampliamento delle piante organiche provvisorie anche ai "posti vacanti delle piante organiche già approvate (art. 1, primo comma), in ordine alle quali non muta il carattere vincolato del potere attribuito alle Regioni; per il termine iniziale del divieto di affidare consulenze professionali (art. 1, primo comma); per il riferimento ad esigenze di assistenza "sanitaria", oltre che ospedaliera (art. 1, quarto comma), in tema di autorizzazione ministeriale per la copertura dei posti e l'ampliamento degli organici, e per l'introduzione del silenzio-accoglimento sulle richieste delle Regioni al Ministro. Le modifiche così introdotte, ad avviso della regione, non superano, a parte l'ultima, il semplice dettaglio. Parimenti di dettaglio

appaiono alla ricorrente le modifiche introdotte al quinto, sesto e settimo comma dell'art. 1, relativi alla contestualità della delibera regionale di copertura dei posti nuovi a quella per l'ampliamento degli organici, circa le competenze dell'organo regionale e l'estensione della deroga alla competenza ministeriale per le zone terremotate. Analoghe considerazioni vengono svolte per il richiamo all'art. 71 del d.P.R. n. 761 del 1979 introdotto nell'ottavo comma dell'art. 1 della legge denunciata, per la menzione delle Province autonome introdotta all'undicesimo comma dell'art. 1, nonché per le disposizioni contenute nel comma dodicesimo dell'art. 1, il primo dei commi aggiunti al decreto. A seguito dell'emanazione del decreto del Ministro della sanità 30 gennaio 1982, contenente le nuove norme sui concorsi previste dall'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979, è venuta meno, secondo la ricorrente, l'operatività dell'ottavo comma del decreto-legge n. 678 del 1981; restano invece ferme le censure di illegittimità già avanzate nei confronti dei commi secondo e quarto dell'art. 1 del decreto-legge con il ricorso n. 5 del 1982. Viene infine denunciata l'illegittimità dell'art. 2 della legge n. 12 del 1982 nella parte in cui dispone la conservazione degli effetti degli atti e dei provvedimenti adottati e dei rapporti giuridici derivanti dai decreti-legge reiterati, disposizioni già contenute nell'art. 6 del decreto-legge n. 678 del 1981 già censurato.

4.2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, che, ribadendo le argomentazioni già svolte nel precedente giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna (e riportate sub n. 2) ha chiesto il rigetto del ricorso.

5. - Nell'imminenza della camera di consiglio, fissata per il 25 novembre 1987, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria per entrambi i giudizi (Reg. ric. nn. 5 e 22 del 1982) promossi, deducendo in primo luogo che, a seguito dell'introduzione della disciplina dettata in tema di assunzioni nelle u.s.l. dall'art. 9, commi terzo e quarto, della legge n. 130 del 1983, dall'art. 19 della legge n. 730 del 1983, dall'art. 7 della legge n. 877 del 1984, dall'art. 6 della legge n. 41 del 1986, dall'art. 8, comma dodicesimo, della legge n. 910 del 1986, è venuta meno la materia del contendere in ordine al blocco delle assunzioni nelle u.s.l. Considerazioni analoghe, per quel che attiene al divieto di accordi integrativi, vengono svolte a seguito del sopravvenire della legge n. 93 del 1983. Non appaiono invece superati i profili di incostituzionalità rilevati nelle disposizioni relative al blocco degli organici delle u.s.l., non innovate nella sostanza dagli artt. 12 e 5 della legge n. 207 del 1985. Né può ritenersi, soggiunge la Regione, che la legge n. 595 del 1985 sia qualificabile come legge di approvazione del piano sanitario nazionale, in quanto essa rinvia ad un successivo atto non legislativo per l'approvazione del piano (art. 13, commi quarto e quinto, in relazione all'art. 1). Resta poi in vigore la disposizione relativa al potere, riconosciuto al Ministro della sanità, di derogare al blocco degli organici, che costituisce, ad avviso della ricorrente, l'aspetto più rilevante della controversia. A conforto dei motivi e base dei ricorsi viene richiamata la giurisprudenza recente di questa Corte in materia di sanità, e segnatamente le sentt. n. 307 del 1983, n. 219 del 1984, n. 245 del 1984, n. 177 del 1986, n. 64 del 1987.

6. - Ha altresì depositato memoria, nell'imminenza della camera di consiglio fissata per il 25 novembre 1987, la provincia Autonoma di Bolzano (ric. n. 20 del 1982), contestando che la materia disciplinata dalle disposizioni impugnate sia, come sostenuto dall'Avvocatura, "ben diversa dall'ordinamento dei servizi sanitari e ospedalieri". Richiama, in proposito, l'affermazione contenuta nella sentenza n. 307 del 1983 (n. 19 della motivazione in diritto) di questa Corte. Contesta altresì il carattere "provvisorio" della disciplina in materia di blocco degli organici, in quanto priva di un limite temporale definito.

Ribadisce infine la illegittimità delle disposizioni relative al potere di deroga al blocco riconosciuto al Ministro della sanità, alla luce della legislazione sopravvenuta e, specialmente, della recente giurisprudenza di questa Corte.

7. - La Corte disponeva la riunione dei giudizi rubricati ai nn. 5, 14, 19, 20 e 22 del 1982

del registro ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I ricorsi in epigrafe sollevano in via principale questioni di legittimità costituzionale identiche o connesse, tutte concernenti norme contenute in disposizioni del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678 (ricorso della Regione Emilia-Romagna R. Ric. n. 5 del 1982, ricorso della Regione Sicilia R.Ric. n. 14 del 1982) e della legge di conversione con modificazioni 26 gennaio 1982, n. 12 (ricorso della Regione Emilia-Romagna R.Ric. n. 22 del 1982, ricorso della Regione Sicilia R.Ric. n. 14 del 1982, ricorso della Provincia di Trento R.Ric. n. 19 del 1982, ricorso della Provincia di Bolzano R.Ric. n. 20 del 1982). I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

La Regione Emilia Romagna condiziona i propri ricorsi all'eventualità che alcune disposizioni del decreto-legge n. 678 del 1981, come convertito con la legge n. 12 del 1982 - destinate a valere fino all'approvazione dei piani regionali - siano interpretate nel senso della loro applicabilità a quelle Regioni che, come essa ricorrente, avessero già in precedenza approvato il proprio piano sanitario regionale.

Tale interpretazione non può peraltro essere adottata perché, come la stessa ricorrente riconosce, le disposizioni in parola fanno riferimento ai piani sanitari regionali successivi nel tempo al piano sanitario nazionale (ai cui contenuti e indirizzi i primi devono uniformarsi secondo l'art. 55, comma secondo, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 sul servizio sanitario), piano sanitario non ancora approvato.

Sotto questo profilo nulla osta all'esame dei detti ricorsi.

3. - Le norme censurate dai ricorsi suindicati possono essere raggruppate, e così i ricorsi che le censurano, a seconda dell'oggetto.

L'art. 1, comma primo, del decreto-legge n. 678 introduce un regime transitorio degli organici delle unità sanitarie locali (blocco degli organici) da valere fino all'entrata in vigore della legge di approvazione del piano sanitario locale e delle successive leggi di approvazione dei piani sanitari regionali, stabilendo che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le regioni e le province autonome fissano piante organiche provvisorie entro certi limiti numerici (numero complessivo di dipendenti in servizio alla data del 30 aprile 1981 e delle vacanze determinatesi dalla stessa data per determinate cause o già in corso di copertura concorsuale o per le quali siano stati conferiti dati incarichi: cfr. lettere a, b e c del comma secondo).

Lo stesso comma primo dell'art. 1, nell'ultima parte, vieta di affidare, dalla data di entrata in vigore del decreto, consulenze professionali, sotto qualsiasi forma, a personale estraneo alle unità sanitarie locali, fatta eccezione per le prestazioni non continuative di opera professionale, escluse peraltro quelle a carattere sanitario. Tale norma rientra nella disciplina del blocco degli organici, dovendosi ritenere strumentale al fine di prevenire alterazioni del rapporto fra piante organiche e personale comunque occupato.

Nella disciplina del "blocco degli organici" rientra anche il comma quarto dell'art. 1, nella parte in cui prevede che l'ampliamento delle piante organiche provvisorie come sopra determinate possa avvenire eccezionalmente (in relazione ad indilazionabili esigenze) solo se le Regioni siano a ciò autorizzate dal Ministro della sanità.

Ancora nella disciplina del blocco degli organici rientrano i commi quinto, sesto e settimo dell'art. 1, nella parte in cui rispettivamente ammettono senz'altro l'ampliamento delle piante organiche ad opera delle Regioni per strutture e servizi aventi una particolare finalizzazione, e, per tali servizi, anche le consulenze professionali; provvedono analogamente per date strutture di unità sanitarie locali nel cui territorio siano localizzati centri nucleari, stabilendo in tal caso la competenza della Giunta regionale e particolari regole di finanziamento; provvedono analogamente per le unità sanitarie locali delle zone dichiarate terremotate della Campania e della Basilicata con date disposizioni di legge.

L'art. 1, comma secondo, del decreto-legge n. 678 introduce un regime transitorio delle assunzioni di personale dipendente per la copertura dei posti vacanti delle piante organiche provvisorie come sopra determinate (blocco delle assunzioni), vietando tale copertura (non così quella delle vacanze pur conteggiate secondo il comma primo per la fissazione delle dette piante organiche provvisorie di cui alle lettere a, b, c,) fino all'emanazione del decreto previsto dall'art. 12 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, per la regolamentazione dei concorsi.

Rientra nella disciplina del "blocco delle assunzioni" anche il comma quarto dell'art. 1, nella parte in cui prevede che la copertura dei detti posti vacanti e di quelli risultanti dall'ampliamento in via eccezionale delle piante organiche provvisorie possa avvenire (tranne che per le vacanze di cui alle lettere a, b, c, del comma secondo) solo se le Regioni siano a ciò autorizzate dal Ministro della sanità.

Ed ancora rientra nella disciplina del "blocco delle assunzioni" il comma undicesimo dell'art. 1, il quale prevede che le vacanze di strutture, servizi e presidi da trasferire alle unità sanitarie possa avvenire, fino alla fissazione delle piante organiche provvisorie di tali unità (di cui all'art. 1, comma primo), solo se le Regioni siano a ciò autorizzate dal Ministro della sanità.

Ed ancora rientrano nella disciplina del blocco delle assunzioni i commi quinto, sesto e settimo, nella parte in cui ammettono senz'altro la copertura delle vacanze ad opera delle regioni nei casi, alle condizioni, e con le modalità ivi rispettivamente indicate.

I commi nono e decimo dell'art. 1 vietano, a pena di nullità, la stipulazione di "accordi integrativi" da parte delle Regioni o delle unità sanitarie locali per erogazioni economiche aggiuntive a favore del personale in vista della definitiva e uniforme disciplina del trattamento economico del personale stesso mediante contratto collettivo nazionale unico (come previsto dall'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 e successivamente dalla legge 29 marzo 1983, n. 93).

Così individuate le tre normative di salvaguardia oggetto del decreto-legge n. 678 del 1981 e della legge di conversione n. 12 del 1982, delle quali le prime due sono reciprocamente in qualche modo collegate, ma tuttavia reciprocamente distinguibili, è agevole notare che:

a) contro la normativa sul "blocco degli organici" si appuntano le censure prospettate con tutti i ricorsi: quelle prospettate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano limitatamente, o con particolare riguardo, alla norma che prevede che l'ampliamento delle piante organiche provvisorie è subordinato ad autorizzazione del Ministro della sanità (art. 1, comma quarto in parte qua);

b) contro la normativa sul "blocco delle assunzioni" parimenti si appuntano le censure prospettate con tutti i ricorsi: quelle prospettate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano limitatamente o con particolare riguardo alle norme che prevedono che è subordinata ad autorizzazione del Ministro della sanità la copertura dei posti vacanti delle piante organiche provvisorie e di quelli risultanti dall'ampliamento di tali piante (art. 1, comma quarto, in parte qua) e la copertura delle vacanze di strutture, servizi e presidi da trasferire alle unità sanitarie locali (art. 1, comma undicesimo);

c) contro la normativa sul "divieto di accordi integrativi" si appuntano le sole censure prospettate con i ricorsi della Regione Emilia Romagna;

4. - Per quanto concerne le questioni come sopra sollevate in ordine alla normativa sul "blocco delle assunzioni" e alla normativa sul "divieto di accordi integrativi", deve riternersi (come ha riconosciuto con la sua memoria defensionale la Regione Emilia Romagna) cessata la materia del contendere.

Quanto alla prima delle due normative, da un canto, è stato emanato in data 31 gennaio 1982 il decreto ministeriale previsto dall'art. 12 del d.P.R. n. 761 del 1979, fino alla cui emanazione il blocco doveva operare ai sensi dell'impugnato art. 1, comma secondo, dall'altro sono sopravvenute normative (contenute nelle leggi finanziarie) le quali hanno ribadito il blocco delle assunzioni, ma anno per anno, cioè per un tempo determinato, e, a partire dall'anno 1986, hanno attribuito alle regioni il potere di derogare al blocco. In particolare, con il comma terzo dell'art. 9 della legge 26 aprile 1983, n. 130 (legge finanziaria 1983) è stato ribadito, per l'anno 1983, ed anzi esteso all'intero pubblico impiego, il "blocco delle assunzioni" (la norma non è stata ritenuta illegittima da questa Corte con la sentenza n. 307 del 1983, che ha invece dichiarato illegittimo il comma quarto, riguardante l'autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri a derogare al blocco); con l'art. 19 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria 1984) è stato provveduto analogamente, per l'anno 1984 e con alcune eccezioni (rispetto alla detta legge questa Corte, con la sentenza n. 245 del 1984, ha adottato una linea analoga a quella osservata con la precedente sentenza n. 307 del 1983); con l'art. 7 (particolarmente con il comma quinto) della legge 22 dicembre 1984, n. 887, è stato ribadito per il 1985 il blocco delle assunzioni, lasciandosi alle Regioni (comma quarto) di provvedere sulle deroghe; con il comma decimo dell'art. 6 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), è stato ribadito per il 1986 il blocco delle assunzioni, mentre con il comma diciannovesimo il potere di derogare al blocco è stato attribuito alle Regioni; con il comma dodicesimo dell'art. 8 della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (legge finanziaria del 1987) è stato provveduto analogamente per l'anno 1987.

Quanto alla seconda delle due normative, la quale si colloca in un indirizzo volto alla uniformazione del trattamento economico dei dipendenti delle unità sanitarie locali, è sopravvenuta la legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, che (art. 9 in relazione all'art. 6) ha definitivamente consacrato, sia pure con modifiche, il sistema, previsto dall'art. 47, commi settimo e ottavo, della legge n. 833 del 1978, della contrattazione unica a livello nazionale per il trattamento economico (ed economico normativo) dei detti dipendenti.

Non può ritenersi, invece, cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale della disciplina concernente il "blocco degli organici" (comma primo, e, in parte qua, quarto, quinto, sesto e settimo).

Non è sopravvenuta infatti una disciplina che abbia globalmente regolato la materia delle piante organiche (il decreto-legge 8 febbraio 1988, n. 27, convertito nella legge 8 aprile 1988, n. 109, riguarda le sole piante organiche degli ospedali).

Occorre dunque passare all'esame delle dette questioni, così come sollevate dalle ricorrenti.

5. - Sia pure nei limiti delle questioni attinenti alla legittimità costituzionale della normativa sul blocco degli organici come sopra individuata, va esaminata preliminarmente la censura formulata dalla Regione Emilia Romagna contro l'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981 per aver sostanzialmente riprodotto nel proprio contenuto, e quindi "reiterato", ben tre decreti-legge già presentati (ognuno dei quali, a partire dal secondo, "riproduttivo" del contenuto di quelli precedenti) e non convertiti.

La cennata reiterazione sarebbe, secondo la ricorrente, in violazione dell'art. 77 Cost., perché volta ad eludere da un lato le conseguenze ostative del difetto del presupposto della necessità e urgenza - difetto "certificato" dalla mancata conversione - e dall'altro il requisito della provvisorietà della forza di legge, e quindi in violazione dell'ordine delle competenze costituzionali, violazioni che la regione sarebbe legittimata a far valere sia per la sua qualità di soggetto costituzionale, sia per la connessione della detta violazione con quella, perpetrata dalle norme recate dal decreto-legge, delle norme costituzionali sulle competenze regionali, e protratta indefinitamente dalla reiterazione denunciata.

La violazione sarebbe aggravata, sotto entrambi gli aspetti, dal recupero, operato dall'art. 6 del decreto-legge, della "validità degli atti e dei provvedimenti adottati" e "dell'efficacia dei rapporti giuridici derivanti dall'applicazione dei decreti-legge precedenti non convertiti".

Analoghe censure la regione Emilia Romagna rivolge alla legge n. 12 del 1982 per aver convertito l'art. 1 del decreto-legge n. 678 del 1981 malgrado i vizi come sopra denunciati e in particolare per avere, attraverso l'espediente formale, costituito dalla soppressione dell'art. 6 del decreto-legge e dalla sua sostituzione con altra disposizione (l'art. 2 della stessa legge) avente identico contenuto, ma presentata come espressione autonoma del potere legislativo, ribadito il disposto recupero della validità degli atti posti in essere e dell'efficacia dei rapporti sorti sulla base dei precedenti decreti-legge non convertiti.

Questa Corte ha costantemente ritenuto (cfr. da ultimo sentenze nn. 307 del 1983, 151 del 1986, ed anche la recente sentenza n. 302 del 1988) che la Regione, stante la finalità del giudizio di impugnazione in via principale contro leggi statali o atti statali aventi forza di legge, come delineata dall'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, può servirsi di tale strumento per lamentare non già la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo la violazione delle norme costituzionali che riguardino la sua sfera di competenza e quindi la lesione diretta, ad opera della legge impugnata, delle competenze ad essa regione costituzionalmente garantite.

Ora non è questa l'ipotesi che qui si verifica, ipotesi in cui la ricorrente, lamentando la violazione dell'art. 77 Cost., per l'asserita elusione delle conseguenze del difetto di necessità e di urgenza - fra l'altro ingiustificatamente ritenuto desumibile dalla mancata conversione - e della provvisorietà della forza di legge riconosciuta al decreto-legge, prospetta un abuso dei poteri del Governo che interesserebbe i rapporti fra questo e il Parlamento e che comunque sarebbe irrilevante di fronte all'intervenuta conversione in legge.

Egualmente deve ritenersi della dedotta invasione dei poteri del Parlamento da parte del decreto-legge mediante la previsione del recupero della validità degli atti e dell'efficacia dei rapporti derivanti dall'applicazione dei precedenti decreti-legge di analogo contenuto non convertiti, previsione superata dalla legge di conversione con il far propria - incensurabilmente perché nell'esercizio dei poteri spettanti al Parlamento - la previsione.

Né giova alla ricorrente addurre la connessione fra le dedotte violazioni delle regole costituzionali in materia di decreti-legge e le pur lamentate lesioni ad opera del decreto-legge e della legge di conversione impugnati di proprie specifiche competenze. Non è chiarito, infatti, come, in ipotesi, tali lesioni siano suscettive di essere riferite, anziché al contenuto degli atti impugnati, alle denunciate violazioni delle regole costituzionali in tema di decreti-legge, e, quindi, come sia configurabile quella diretta influenza di tali violazioni sulla competenza regionale, che sola avrebbe, eventualmente, potuto condurre a diversa conclusione (cfr. la citata sentenza n. 302 del 1988).

6. - Secondo la Regione Emilia-Romagna (cfr. tanto il ricorso contro il decreto-legge n. 678, quanto quello contro la legge di conversione), la impugnata disciplina del blocco degli organici (art. 1, comma primo e comma quarto in parte qua del decreto-legge) limiterebbe

illegittimamente e in realtà vanificherebbe, anche per il carattere puntuale delle previsioni, la potestà legislativa e amministrativa in materia di programmazione e di organizzazione del servizio sanitario, e segnatamente di disciplina e di formazione degli organici delle unità sanitarie locali, come riconosciute ad essa regione - in attuazione dei precetti costituzionali di cui agli artt. 117, 118, 119 - da particolari disposizioni (artt. 11, comma secondo, lettere b e c, 15, comma nono, n. 4) e in generale del sistema (arg. artt. 13, 53) della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sulla riforma sanitaria, e da essa regione esercitate, fra l'altro, con l'approvazione del piano sanitario regionale.

La violazione dell'autonomia ad essa regione così costituzionalmente garantita sarebbe perpetrata anche mediante la previsione della necessità dell'autorizzazione del Ministro della sanità per ampliamenti (peraltro eccezionali) delle piante organiche provvisorie, ed anzi sarebbe aggravata dalle deroghe poste alla detta necessità senza razionale giustificazione e quindi in violazione del principio di eguaglianza (art. 3), oltre che con disposizioni singolari e talora estese fino all'individuazione dell'organo regionale competente a provvedere sull'ampliamento (commi quinto, sesto e settimo dell'art. 1).

L'art. 1, comma primo, nella parte concernente il divieto di conferimento di consulenze, urterebbe contro l'autonomia regionale per il carattere dettagliato del suo contenuto.

Analoghe censure rivolge alla stessa normativa - e particolarmente ai commi dal primo al quinto, all'ottavo, all'undicesimo, al dodicesimo (da ritenere peraltro indicato erroneamente) dell'art. 1 del decreto-legge n. 678 come convertito in legge - la Regione Sicilia, la quale lamenta la violazione delle sue competenze ex artt. 14, lett. o), e 17 lettere b) e c), dello Statuto e la violazione dello stesso art. 80 della legge n. 833 del 1978 sulla riforma sanitaria, dal quale si desumerebbe l'illegittimità di una disciplina della materia che sia uniforme per le regioni a Statuto ordinario e per quelle a Statuto speciale, e che non faccia salva l'applicazione della speciale procedura stabilita dall'art. 43 dello Statuto.

Le province di Trento e di Bolzano, infine, contestata l'applicabilità nei loro confronti della disciplina del blocco e della stessa previsione di piante organiche provvisorie per avere esse regolato con proprie leggi la materia e istituito piante organiche definitive, rivolgono le proprie censure contro la previsione della necessità dell'autorizzazione del Ministro della sanità per ampliamenti (peraltro eccezionali) delle piante organiche provvisorie (commi quarto e undicesimo dell'art. 1 del decreto-legge n. 678 come convertito; il comma nono viene indicato nei due ricorsi per evidente errore materiale, come si desume dalle memorie difensive, che precisano l'oggetto dell'impugnazione), lamentando la violazione delle proprie competenze ex artt. 9, n. 10, e 16 dello Statuto in relazione anche alle norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e 26 gennaio 1980, n. 197).

7. - Non vi è dubbio che la disciplina del blocco degli organici - vale a dire, come già osservato, l'imposizione alle Regioni di procedere entro un dato termine alla determinazione delle piante organiche provvisorie delle Unità sanitarie locali, ed entro limiti segnati dalla situazione occupazionale (numero complessivo dei dipendenti e di determinate categorie di posti vacanti) a certe date di riferimento - costituisca compressione di competenze delle regioni e delle province autonome quali ad esse garantite, a seconda dei casi, dagli statuti di autonomia speciale (cfr. per la Sicilia, l'art. 17, lett. c; per le province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 8, n. 10), e dagli artt. 117 e 118 Cost., e quali ad esse riconosciute dalla stessa legge di riforma del servizio sanitario n. 833 del 1978. Per quanto concerne questa legge, non può seguirsi infatti la tesi delle province autonome di Trento e di Bolzano che il blocco degli organici sia ad esse inapplicabile (se non lo fosse non lo sarebbero neppure le norme che prevedono l'autorizzazione ministeriale per le deroghe al blocco). Né può seguirsi la tesi della regione Sicilia che l'art. 80 della legge n. 833 del 1978, nel far salve le diverse e maggiori competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome in materia, renda ad esse inapplicabile la legge stessa o sancisca l'inapplicabilità ad esse di qualsiasi disciplina

statale dettata anche per le regioni a Statuto ordinario.

Per quanto concerne, invece, il riconoscimento da parte della detta legge n. 833 del 1978 delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, è da ricordare che anche secondo la legge stessa alle regioni - oltre che esercitare specifiche funzioni amministrative - è consentito legiferare in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 11), e in materia di organizzazione, gestione e funzionamento delle Unità sanitarie locali e dei relativi servizi (art. 15, particolarmente comma nono);

La compressione delle competenze regionali e provinciali appare, peraltro, giustificata, anche rispetto alle autonomie speciali che qui vengono in gioco, ove si tenga conto che la disciplina impugnata costituisce, come è stato già osservato, una misura normativa di salvaguardia dell'assetto definitivo degli organici delle USL (vale a dire dell'adozione delle piante organiche definitive). Assetto che è ragionevolmente differito fino alla pianificazione sanitaria, prima di tutto quella nazionale, ai cui "criteri e indirizzi" "deve riferirsi la legislazione regionale per la organizzazione dei servizi fondamentali" e "per gli organici del personale addetto al servizio sanitario nazionale" (art. 53 lett. e della legge n. 833 del 1978) ed ai cui obbiettivi deve commisurarsi l'idoneità dell'assetto in parola. Cosicché la misura normativa di salvaguardia, sebbene transitoria - come è coerente alla sua finalità - viene ad inserirsi nell'attuazione della riforma sanitaria per un aspetto essenziale della medesima, qual è l'elemento personale dell'organizzazione del servizio sanitario, onde trae legittimazione - tanto più in relazione alle esigenze unitarie ripetutamente espresse dalla legge n. 833 del 1978, e del resto coessenziali alla detta riforma - la disciplina uniforme con essa misura introdotta.

Se, d'altra parte, secondo un'ottica pur adottata da questa Corte (sent. n. 307 del 1983), si ha riguardo alla durata della compressione, non può non darsi atto che la misura normativa è temporanea (cioè, come si è visto, volta a instaurare un regime transitorio nella materia) anche se il termine di valenza non è fissato direttamente, ma collegato a un evento (l'emanazione del piano sanitario nazionale e dei successivi piani sanitari regionali), di cui non si indica né si stabilisce la data. Si tratta, peraltro, di un evento considerato come certo relativamente all' an e, almeno secondo una ragionevole previsione, come prossimo relativamente al quando, siccome costituente fase necessaria dell'attuazione, già in corso, della riforma sanitaria, già introdotta con la legge n. 833 del 1978: il che rende non decisiva ex se la protratta mancata emanazione del piano sanitario nazionale verificatasi nella realtà.

Soltanto sotto il profilo della irragionevolezza della previsione si potrebbe, infatti (almeno in un giudizio, come il presente, di impugnazione in via principale da promuovere entro un dato termine), far carico alla legge impugnata del modo in cui si svolsero nella realtà gli eventi da essa previsti. Ciò almeno fino a che non si ravvisi una strutturale inadeguatezza del nostro sistema ad una conveniente tempestività di interventi ulteriori (legislativi o no), sicché una disciplina che li assuma come termine di riferimento della propria durata, debba, ciononostante, ritenersi (non temporanea, ma) a durata indefinita.

Da quanto detto segue la non fondatezza delle censure concernenti la disciplina del "blocco degli organici" in generale.

8. - A diversa conclusione si deve, invece, pervenire per quanto concerne la previsione, da parte del comma quarto dell'art. 1 del decreto-legge n. 678, della possibilità di eccezionali ampliamenti delle piante organiche (soltanto) su autorizzazione del Ministro della sanità.

Tale previsione non è utilmente censurabile per ciò, che l'ampliamento è disposto solo in "relazione a indilazionabili esigenze di assistenza ospedaliera" e "limitatamente all'attivazione e al completamento di nuove strutture ambulatoriali e ospedaliere": è coerente, infatti, con la disciplina del blocco in generale, e non è in sé irragionevole, la previsione di eccezioni al

blocco stesso solo per esigenze indilazionabili in dati settori e per il perseguimento di date finalità specifiche.

Essa è invece utilmente censurabile per aver riservato il definitivo apprezzamento delle dette esigenze indilazionabili al Ministro della sanità - il quale lo compie, sia pure sentito il Consiglio superiore della sanità, nel rilasciare la chiesta autorizzazione - anziché alle stesse regioni. Sono queste, infatti, sulla base della sovraordinazione ad esse conferita rispetto alle unità sanitarie locali nel quadro della organizzazione della riforma sanitaria disegnato dalla legge n. 833 del 1978 (cfr. le norme di questa sopra richiamate), legittimate a valutare le "indilazionabili esigenze", suscettive ovviamente di emergere a livello locale, cui è subordinato l'ampliamento delle piante organiche provvisorie (cfr. anche l'art. 11, lett. b, della detta legge, che demanda alle Regioni di adeguare la normativa in materia "alle esigenze delle singole situazioni regionali").

L'ulteriore compressione delle competenze regionali derivante dall'aver riservato tale valutazione a un potere centrale non è giustificata né dal carattere strumentale del blocco degli organici rispetto all'attuazione delle riforma sanitaria, né da esigenze di indirizzo e coordinamento a questa connesse.

Va dunque (anche nell'ottica adottata da questa Corte con la sentenza n. 307 del 1983, e ancora con la sentenza n. 345 del 1984 a proposito dell'analoga norma in tema di deroga al blocco delle assunzioni) dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Da tale pronuncia restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi quinto, sesto e settimo per la parte concernente l'ampliamento delle piante organiche provvisorie come sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., della Regione Emilia-Romagna con i ricorsi in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678 (Blocco degli organici delle Unità sanitarie locali), convertito, con modificazioni, nella legge 26 gennaio 1982, n. 12, e dell'art. 6 della stessa legge, sollevata, in riferimento all'art. 77 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma primo, del suddetto decreto-legge n. 678 del 1981 sollevate rispettivamente in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 14, lettera o), e 17, le lettere b) e c), dello stesso Statuto speciale per la Sicilia, dalla regione Sicilia, in riferimento agli artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dalle province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, del suddetto decreto-legge n. 678 del 1981, come convertito nella legge n. 12 del 1982, recante divieto della copertura dei posti vacanti nelle piante organiche provvisorie, nonché dello stesso art. 1, comma quarto, per la parte in cui prevede che la copertura dei posti di cui al comma secondo, e di quelli derivanti

dall'ampliamento delle piante organiche provvisorie, abbia luogo su autorizzazione del Ministro della sanità sentito il Consiglio sanitario nazionale, nonché dello stesso art. 1, commi quinto, sesto e settimo per la parte in cui dispongono che, nei casi da essi previsti, non è prescritta, per la copertura dei posti di cui ai commi secondo e quarto, l'autorizzazione di cui al comma quarto, nonché dello stesso art. 1, comma undicesimo, nonché dello stesso art. 1, commi nono e decimo, sollevate rispettivamente in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 14, lett. o), e 17, lett. b) e c), dello Statuto speciale per la Sicilia, dalla Regione Sicilia, e in riferimento agli artt. 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma quarto, del suddetto decreto-legge n. 678 del 1981, come convertito nella legge n. 12 del 1982, per la parte in cui sottopone ad autorizzazione del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, l'ampliamento delle piante organiche provvisorie delle Unità sanitarie locali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 10 giugno 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.