CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **356/1992** (ECLI:IT:COST:1992:356)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **19/05/1992**; Decisione del **08/07/1992**
Deposito del **23/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **29/07/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18755 18756 18757 18758 18759 18760 18761 18762 18763 18764 18765 18766 18767 18768 18769 18770 18771**
Atti decisi:

N. 356

SENTENZA 8-23 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante "Disposizioni in materia di finanza pubblica", promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Provincia di Bolzano, delle Regioni Sicilia, Valle d'Aosta, Toscana e Sardegna, della Provincia di Trento e della Regione Lombardia, notificati rispettivamente il 29 ed il 30 gennaio 1992, depositati in cancelleria il 3, 4, 5, 6 e 8 febbraio 1992 ed iscritti ai nn. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19 e 20 del registro ricorsi 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 1992 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Sergio Panunzio per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, Sergio Panunzio e Roland Riz per la Provincia di Bolzano, Salvatore Pensabene Lionti e Francesco Tinaglia per la Regione Sicilia, Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, Alberto Predieri per la Regione Toscana, Valerio Onida per la Provincia di Trento e la Regione Lombardia e l'avv. dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Cenni del fatto

1.1. - La Regione Friuli Venezia Giulia (ric. n. 10 del 1992) ha impugnato gli artt. 4, undicesimo comma, 22 e 24, primo e terzo comma, della legge 30 dicembre 1991 n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), assumendo la violazione di alcune norme del proprio statuto di autonomia. 1.2. - Dopo aver ricordato che l'art. 19 della l. 28 dicembre 1989 n. 415 (Norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni) aveva apportato riduzioni alle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale per le regioni a statuto speciale e le province autonome, e che questa Corte con la sentenza n. 381 del 1990 aveva respinto l'impugnazione proposta da diverse regioni avverso quella disposizione, sul presupposto che essa contenesse una misura soltanto "provvisoria" in vista di definitivi aggiustamenti, la Regione ricorrente censura l'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 412 del 1991 che, nell'aumentare la riduzione delle assegnazioni alle medesime destinatarie, oltre a disattendere e vanificare la citata sentenza costituzionale, si porrebbe in contrasto con gli artt. da 4 a 8 e con il titolo IV dello statuto (Legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1), che delimitano la potestà legislativa regionale, in quanto l'ulteriore riduzione a danno della ricorrente comprometterebbe il rapporto di corrispondenza che deve sussistere tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. 1.3. - Lesivi delle attribuzioni regionali in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti (art. 4, n. 1, Statuto) sarebbero poi, ad avviso della ricorrente: a) l'art. 22, che istituisce un albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica, imponendo oneri e adempimenti specifici tali da non lasciare spazio al legislatore regionale e riproducendo una norma statale (art. 19, legge n. 241 del 1990), dettata essa pure al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, ma lasciando sempre spazio alla potestà regionale di autoorganizzazione; b) l'art. 24, primo comma, - nell'ipotesi che esso sia applicabile anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia - il quale istituisce presso il Dipartimento della funzione pubblica l'anagrafe nominativa degli incarichi dei pubblici dipendenti, non compresi nei compiti d'ufficio, e dei relativi compensi, violando l'autonomia regionale di organizzazione dei propri servizi; c) l'art. 24, terzo comma, - sempre se riferibile alla Regione Friuli-Venezia Giulia - il quale affida al Ministro per la funzione pubblica di predisporre un piano pluriennale per la riduzione della prassi degli incarichi, così interferendo con le attribuzioni regionali. 2.1. - La stessa legge n. 412 del 1991 è impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano (ric. n. 11 del 1992) negli artt. 4, undicesimo comma, 9, 19 e 22, per violazione di numerosi parametri costituzionali e statutari. 2.2. - Premette la ricorrente che le regioni e le province autonome hanno il diritto di disporre dei mezzi finanziari occorrenti per l'esercizio delle proprie funzioni, diritto che per la Provincia di Bolzano si fonda, oltreché sull'art. 119 della Costituzione, sul titolo VI dello Statuto di autonomia (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), come modificato e integrato dalla legge 30 novembre 1989, n. 386. Richiamata ancora la sentenza di questa Corte n. 381 del 1990, la Provincia ricorrente censura l'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 412 del 1991 che, operando ulteriori riduzioni alle assegnazioni della parte corrente del fondo sanitario nazionale (dal 20 al 28 per cento), porrebbe a carico della Provincia nuovi oneri non correlati a nessun potere di compressione della spesa sanitaria, subordinata a determinazioni assunte nella sede centrale ovvero a leggi di mercato; ciò determinerebbe la violazione degli artt. 8, 9 n. 10, 16, primo comma, 104, e del titolo VI dello Statuto, che tutelano le competenze nelle materie attribuite alle province e l'autonomia

finanziaria provinciale, ed il contrasto con le relative norme di attuazione (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e 26 gennaio 1980, n. 197). La stessa norma impugnata contrasterebbe poi con il principio di ragionevolezza (artt. 3 e 116 della Costituzione) nonché con il principio di copertura finanziaria (art. 81, quarto comma, della Costituzione) - di cui sarebbe espressione l'art. 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, relativa a leggi che comportano oneri sotto forma di minori entrate - principi, questi, che renderebbero altresì illegittima la previsione, contenuta nella stessa norma censurata, della possibilità per la Provincia di ricorrere a mutui a copertura delle maggiori spese. Inoltre, ad avviso della Provincia ricorrente, l'art. 4, undicesimo comma, cit. si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989 secondo cui, ad integrazione delle norme statutarie (titolo VI), le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti "per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale". 2.3. - La Provincia di Bolzano impugna ancora l'art. 9 della legge, il quale vieta agli enti pubblici di ricorrere, a partire dal 1› luglio 1992, al lavoro straordinario, qualora presso di essi non siano regolarmente operanti strumenti o procedure idonei all'accertamento dell'effettiva durata delle prestazioni di lavoro. Questa norma impone a regioni e province autonome di adeguare, entro lo stesso termine, le norme regionali e provinciali al detto divieto, il quale tuttavia non esprimerebbe, secondo la ricorrente, un principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato e perciò non potrebbe vincolare la normazione delle regioni differenziate e delle province autonome. La norma impugnata, pertanto, violerebbe gli artt. 8, n. 1, e 16, primo comma, dello statuto e le relative norme di attuazione. La ricorrente in proposito fa presente di aver già provveduto con decreto del Presidente della Giunta provinciale 27 giugno 1991 n. 18, dettato in materia di orario del personale degli uffici provinciali. 2.4. - Oggetto di impugnazione da parte della stessa Provincia di Bolzano è anche l'art. 19 della legge, a norma del quale "le spese sostenute dalle regioni, dalle province, dai comuni .. per acquisto, gestione e manutenzione di autoveicoli adibiti al trasporto di persone; spese postali e telefoniche; acquisti ed abbonamenti a pubblicazioni; partecipazione a convegni, non potranno nell'anno 1992 superare quelle previste nel bilancio preventivo del 1991 per ciascun ente". Questa disposizione, interferendo con la potestà legislativa della Provincia in materia di finanza locale, contrasterebbe con gli artt. 16, primo comma, e 80 dello Statuto, nonché con l'art. 1, primo comma, del d.P.R. 28 marzo 1975 n. 473, recante norme di attuazione dello statuto, sempre in materia di finanza locale. 2.5. - La Provincia di Bolzano ritiene, infine, che l'art. 22 della legge, che istituisce l'albo dei beneficiari di provvidenze economiche e che impone alle regioni l'obbligo di trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri copia dei provvedimenti di erogazione dei benefici ed elenco dei destinatari, leda la propria potestà di organizzazione degli uffici. 3. - La Provincia autonoma di Trento impugna (ric. n. 19 del 1992) gli artt. 4, undicesimo comma, e 19 della legge n. 412 citata, per contrasto con gli artt. 3, 81, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché con il titolo VI dello Statuto speciale, come modificato dalla legge 30 novembre 1989 n. 386, con l'art. 5 di quest'ultima legge e con le norme di attuazione (non indicate). Nei confronti della prima norma impugnata (art. 4, undicesimo comma) la ricorrente svolge considerazioni analoghe a quelle riportate nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, rilevando che l'ulteriore riduzione della quota del fondo sanitario non è giustificata da un eventuale aumento di flussi finanziari assegnati alla Provincia di Trento nel periodo successivo alla prima riduzione dei trasferimenti del fondo sanitario operata con il decreto-legge n. 415 del 1989 cit. La seconda norma (art. 19) - che pone un "tetto" di spesa per gli enti locali territoriali in relazione all'acquisto di autoveicoli, spese postali e telefoniche, abbonamenti, partecipazione a convegni - è denunciata, nella ipotesi della sua applicazione anche alla ricorrente, come lesiva dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria della Provincia medesima. 4. - L'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 412 del 1991 è impugnato anche dalla Regione siciliana (ric. n. 12 del 1992), la quale sostiene che l'ulteriore riduzione dei trasferimenti di risorse del Fondo sanitario nazionale si porrebbe in contrasto: a) con gli artt. 3 e 32 della Costituzione, sotto il duplice profilo che la materia in argomento, in quanto attinente al diritto inalienabile alla salute, non può essere incisa da prospettive di puro contenimento della spesa pubblica; b) con gli artt. 81, quarto comma, e 119 della Costituzione e 36 dello Statuto speciale, perché la norma comprimerebbe l'autonomia finanziaria regionale senza indicare i mezzi per far fronte

alle minori entrate regionali, considerato che l'entità della spesa sanitaria è determinata da decisioni assunte dallo Stato e non invece dalle regioni che devono accollarsi l'onere delle prestazioni; c) con gli artt. 3, 116 e 119 della Costituzione e 17, lett. b), 36 e 38 dello Statuto speciale, perché gli oneri derivanti dalle minori assegnazioni si ripercuoteranno sui cittadini dell'isola, aggravandone il deteriore trattamento rispetto ai cittadini residenti nel territorio delle regioni di diritto comune. 5. - La Regione autonoma Valle d'Aosta (ric. n. 13 del 1992) chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera legge n. 412 del 1991 e in particolare dell'art. 4, undicesimo comma, cit. per contrasto con gli artt. 32, 38, terzo e quarto comma, 81, quarto comma, 116 e 119 della Costituzione nonché con gli artt. 3, lett. f), 4 e 12, terzo comma, dello Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4). La norma impugnata si tradurrebbe, ad avviso della ricorrente, in un ostacolo alla tutela del diritto alla salute, produrrebbe uno squilibrio nella finanza regionale e sarebbe lesiva del principio di eguaglianza nel trattamento riservato alle regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario. Inoltre, poiché la spesa sanitaria attiene ad una funzione che non è propria della Regione ricorrente (diversamente dalle altre regioni), vi sarebbe anche la violazione della norma statutaria (art. 12, terzo comma) che impone allo Stato di assegnare sufficienti finanziamenti onde provvedere a scopi determinati non rientranti nelle funzioni normali della Valle. 6. - La Regione autonoma della Sardegna (ric. n. 15 del 1992) impugna gli artt. 4, undicesimo comma, 9 e 22 della legge n. 412 del 1991 citata, svolgendo considerazioni strettamente analoghe a quelle contenute nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano. Con riferimento alla prima norma impugnata (art. 4, undicesimo comma) la ricorrente sostiene la propria censura lamentando la violazione degli artt. 3, 4, primo comma, lett. i), 5, 6 e del titolo terzo dello Statuto speciale di autonomia (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), delle relative norme di attuazione (non indicate) e degli artt. 3, 81, 116 e 119 della Costituzione. L'art. 9 della legge, che reca norme in materia di lavoro straordinario, sarebbe lesivo delle competenze esclusive della ricorrente riconosciute dagli artt. 3, lett. a), e 6 dello Statuto, tanto più che analoga disciplina è stata già adottata dalla Regione con l'art. 20, ultimo comma, del decreto del Presidente della giunta regionale 7 giugno 1990, n. 116, emanato ai sensi dell'art. 2, secondo comma, n. 5 della legge regionale 25 giugno 1984, n. 33. L'art. 22, infine, istituendo l'albo dei beneficiari di provvidenze economiche ed imponendo taluni adempimenti in proposito, sarebbe invasivo delle competenze regionali in materia di ordinamento degli uffici (art. 3, lett. a), Statuto) nonché delle competenze nelle varie materie interessate dalle "erogazioni" (art. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto) cui fa riferimento la norma censurata. 7.1. - Anche due regioni a statuto ordinario hanno rivolto censure avverso talune norme della legge n. 412 del 1991. 7.2. - La Regione Toscana (ric. n. 14 del 1992) rileva che l'art. 4, quinto comma, della legge attribuisce alle regioni il potere di ricorrere alla propria capacità impositiva in caso di spesa sanitaria superiore a quella parametrica (fissata dal Governo) correlata ai livelli obbligatori uniformi stabiliti nel primo comma dello stesso art. 4 e non compensata da minori spese in altri settori. Il medesimo quinto comma attribuisce alle regioni, in alternativa, il potere adottare le altre misure di contenimento della spesa previste nell'art. 29 della legge 28 febbraio 1986 n. 41 (legge finanziaria per il 1986), ossia l'assistenza sanitaria indiretta, la maggiorazione delle quote di partecipazione a carico dei cittadini, la temporanea abolizione di alcune prestazioni. Ad avviso della ricorrente la disposizione sarebbe lesiva della propria autonomia finanziaria, garantita dallo art. 119 della Costituzione, considerando che l'impossibilità di contenere la spesa con gli strumenti di cui al citato art. 29 rende inevitabile il ricorso alla imposizione tributaria, escludendo così ogni possibilità di scelta. La Regione impugna anche l'art. 19 della legge poiché esso, introducendo un blocco irragionevole a diverse spese degli enti locali, contrasterebbe coi principi di buona amministrazione (art. 97 della Costituzione) e di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e sarebbe lesivo dell'autonomia regionale garantita dagli artt. 117 e 119 della Costituzione. Censurato è pure l'art. 23 della legge, secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri emana, entro sei mesi, un decreto che disciplini la partecipazione dei dipendenti pubblici a convegni, conferenze e tavole rotonde, comportanti a carico dell'ente organizzatore spese per ospitalità ed emolumenti di qualsiasi natura. Questa disposizione sarebbe in contrasto con l'autonomia organizzativa e finanziaria della regione (artt. 117 e 119 della Costituzione). 7.3. - La Regione Lombardia (ric.

n. 20 del 1992) nell'atto introduttivo del giudizio premette che il controllo sugli atti degli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico nonché sugli enti di cui all'art. 41 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (istituti sanitari eroganti assistenza pubblica) era attribuito, prima dell'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991, ai comitati regionali di controllo integrati da un esperto in materia sanitaria e da un rappresentante del Ministero del tesoro, ai sensi dell'art. 42 della legge n. 833 del 1978. Il controllo degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per quanto atteneva alle deliberazioni sull'assunzione di personale, sulla stipulazione dei contratti di ricerca, sull'istituzione di borse di studio, sul trattamento economico del personale e sulle alienazioni ed acquisti immobiliari nonché sulle transazioni, era attribuito alle regioni dall'art. 19 del d.P.R. 31 luglio 1980 n. 617. La Regione Lombardia aveva affidato detto controllo al comitato regionale con la legge regionale 8 febbraio 1982 n. 12 (art. 1). Ciò premesso, la Regione ricorrente osserva che l'art. 4, ottavo comma, della legge impugnata sopprime il controllo del co.re.co nei confronti degli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico ed estende il controllo del Ministero della sanità, di cui agli artt. 16-18 del d.P.R. n. 617 del 1980, ad atti concernenti l'attività assistenziale di competenza regionale. In queste modificazioni del sistema di controllo, a danno del co.re.co, e quindi di un organo regionale, la ricorrente ravvisa una violazione dell'art. 130 della Costituzione, oltreché la lesione di proprie attribuzioni in materia finanziaria (artt. 117, 118, 119 della Costituzione). 7.4. - La Regione impugna anche il quindicesimo comma dell'art. 4 della legge, il quale dispone che gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i policlinici universitari a diretta gestione, gli istituti zooprofilattici sperimentali e l'Istituto superiore di sanità possono essere ammessi direttamente a beneficiare degli interventi di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988 n. 67, su un'apposita quota di riserva determinata dal CIPE, dietro proposta del Ministro della sanità e previo conforme parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sede di definizione della disponibilità per i mutui. Secondo la Regione ricorrente il finanziamento diretto di questi istituti sottrarrebbe i relativi investimenti alla programmazione regionale in materia di edilizia ospedaliera, ciò che integrerebbe, ancora, una violazione dell'autonomia regionale (artt. 117, 118, 119 della Costituzione). 7.5. - La Regione Lombardia impugna, in via cautelativa, anche l'art. 6, primo comma, della legge, il quale stabilisce che tutte le piante organiche degli "enti pubblici" definite prima dell'avvio del processo di informatizzazione e, in ogni caso, prima del 31 dicembre 1989, debbano essere riviste in diminuzione sulla base dei carichi funzionali e sottoposte all'approvazione formale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nell'ipotesi che questa disposizione si riferisca anche alle regioni, la ricorrente la ritiene lesiva della propria autonomia legislativa e organizzativa (artt. 117 e 118 della Costituzione). 7.6. - La stessa Regione impugna infine l'art. 19 della legge che, limitando le spese degli enti locali, comprimerebbe ancora la sua autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria in quanto le spese in questione attengono all'ordinato funzionamento dell'apparato regionale e la loro determinazione consegue a precisi criteri organizzativi degli uffici regionali. La ricorrente svolge le medesime considerazioni contenute nel ricorso della Provincia autonoma di Trento, con conseguente richiamo anche all'art. 3 della Costituzione. 8.1. - La Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita in tutti i giudizi, presentando due memorie, l'una riferita alle impugnative delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome e l'altra concernente i ricorsi delle due regioni a statuto ordinario. 8.2. - Per quanto attiene al primo gruppo di ricorsi, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, anzitutto ed in linea generale, che le misure contenute nella legge n. 412 del 1992, tutte dettate dall'urgenza di contenimento della spesa pubblica, sono caratterizzate, per quanto attiene al settore della sanità (art. 4), dalla provvisorietà, in attesa della approvazione del riordinamento del Servizio sanitario nazionale e del Piano sanitario per il triennio 1992-1994. Aggiunge quindi che talune delle censure mosse dalle ricorrenti debbono essere valutate anche alla luce del sedicesimo comma dell'art. 4 della legge, il quale, prevedendo la costituzione di una commissione tecnica di verifica degli andamenti di spesa nelle singole regioni, serve ad attenuare, eventualmente, le misure che nel corso del 1992 si rivelino troppo gravose per le singole regioni.

Quanto all'art. 4, undicesimo comma, della legge, la parte resistente nota che la riduzione

quantitativa dei trasferimenti di risorse dal Fondo sanitario nazionale rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario, insindacabile da questa Corte, e che la detta riduzione per tutte le ricorrenti regioni e province differenziate è compensata dalla partecipazione delle medesime al maggior gettito tributario dello Stato.

La lesione delle attribuzioni regionali sarebbe inoltre esclusa, secondo l' Avvocatura generale dello Stato, dal fatto che la disposizione impugnata, che anticipa le linee di riorganizzazione del settore sanitario, esprime principii di riforma economico-sociale.

La stessa disposizione, poi, non stabilirebbe nuove o maggiori spese, onde infondato sarebbe anche il riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione; né potrebbe attribuirsi rango costituzionale, così da indicarlo quale norma-parametro nel presente giudizio, all'art. 27 della legge n. 468 del 1978. Tale carattere non si potrebbe ravvisare neppure, quanto ai ricorsi delle province autonome di Trento e di Bolzano, nella legge statale n. 386 del 1989.

Quanto all'art. 9 della legge, la Presidenza del Consiglio osserva che esso, attraverso la limitazione del lavoro straordinario dei dipendenti pubblici, esprime un principio generale già contenuto nella legge quadro del pubblico impiego n. 93 del 1983.

E, sempre ad avviso della resistente, mentre gli artt. 19 e 24 della legge non si applicano alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome, il succesivo art. 22, con l'istituzione di un albo dei beneficiari di provvidenze pubbliche, esprimerebbe anch'esso un principio fondamentale dell'ordinamento, attinente alla pubblicità e alla trasparenza dell'azione amministrativa e quindi al buon andamento della pubblica amministrazione, nonché alla leale cooperazione fra Stato e regioni.

8.3. - Per quanto attiene alle impugnative delle Regioni a statuto ordinario, la Presidenza del Consiglio dei ministri precisa che:

il quinto comma dell'art. 4 della legge non comprime l'autonomia legislativa ed amministrativa delle regioni, le quali non sono obbligate a far ricorso alla loro capacità impositiva poiché possono anche contenere la spesa sanitaria con i mezzi di cui alla legge n. 41 del 1986;

l'ottavo e il quindicesimo comma dell'art. 4 cit. perseguono un più razionale assetto della funzione di controllo, riconducendone l'esercizio ad un'unica sede (centrale), nel presupposto che trattasi di atti che, pur pertinenti all'attività di assistenza, non si esauriscono in essa e che, sotto il profilo finanziario, investono la globale gestione degli istituti di ricovero e cura, i cui scopi prevalenti restano quelli della ricerca scientifica;

l'art. 6, primo comma, concernente la revisione delle piante organiche del personale di Ministeri, enti pubblici ed enti economici, in conseguenza dell'avvio del processo di informatizzazione, non è applicabile alle Regioni, dovendosi pertanto considerare superate le relative censure;

l'art. 19, commisurando il limite di talune spese degli enti locali alle somme indicate nel bilancio dell'esercizio precedente, non è privo di ragionevolezza e presuppone pur sempre valutazioni e stime operate in sede regionale;

l'art. 23 della legge, infine, non può intendersi riferito alle regioni e perciò non dà luogo ad alcuna controversia tra queste e lo Stato.

In prossimità dell'udienza di discussione tutte le ricorrenti hanno depositato memorie, nelle quali sviluppano ulteriormente i proposti profili di censura.

Le ricorrenti in particolare ribadiscono: 1) l'impossibilità di considerare la previsione legislativa in esame come norma di riforma economico sociale della Repubblica; 2) la violazione dell'art. 81 della Costituzione, e dell'art. 27 della legge 468 del 1978, la quale, anche se sfornita di "valenza costituzionale", esplicita ulteriormente il parametro costituzionale suddetto (memorie Regione Sicilia, Province di Trento e di Bolzano, Regione Friuli-Venezia Giulia, Regione Sardegna; 3) l'erroneità della tesi secondo cui la partecipazione al gettito tributario consentirebbe "un costante allineamento nel tempo delle entrate regionali", perché, se ciò fosse vero, non sarebbe necessario prevedere che gli enti di autonomia speciale ricorrano all'accensione di mutui per la copertura dei maggiori oneri previsti nelle norme impugnate; 4) il fine della sicurezza sociale (art. 38 della Costituzione), nel cui ambito rientra la tutela della salute, è un obbligo costituzionale dello Stato il quale è il solo tenuto a reperire i necessari mezzi finanziari, specie in una regione, come la Valle d'Aosta, che non ha competenza primaria in materia di "assistenza sanitaria e ospedaliera"; 5) il fatto che il finanziamento statale per l'assistenza sanitaria sia definito "in rapporto alla popolazione residente" non giustifica alcuna decurtazione, pena l'ingiustificata compressione della autonomia finanziaria delle province autonome (memoria provincia di Trento).

Quanto all'art. 9 (sui limiti del lavoro straordinario) la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sardegna ne contestano la natura di norma di indirizzo o di norma fondamentale di riforma economico sociale, perché tali caratteri non possono rinvenirsi in una legge di manovra temporanea di finanza pubblica.

Dal canto suo la Regione Toscana insiste sull'illegittimità dell'art. 4, quinto comma, che imporrebbe parametri irragionevoli e contraddittori, lesivi dell'autonomia finanziaria regionale, specie considerando che i "limiti obbligatori uniformi" (previsti nel primo comma) di prestazioni sanitarie, il cui superamento determina il ricorso a misure di risparmio o di autofinanziamento mediante l'imposizione tributaria da parte della regione medesima, non sono ancora stati fissati dallo Stato; il che rende, in concreto, impossibile l'adozione di qualsiasi misura a copertura delle minori entrate.

Eguale irragionevolezza la Regione riscontra poi nell'art. 19, poiché talune delle spese degli enti locali ivi previste, come le spese postali, telefoniche e di trasporto, sarebbe sempre strettamente strumentale alle funzioni regionali.

Infine la Regione Lombardia, nella sua memoria, sostiene l'illegittimità dei commi 8 e 15 dell'art. 4 che sottrarrebbero alle regioni loro competenze (rispettivamente, di controllo nonché di programmazione e di gestione), per accentrarle di nuovo nello Stato, in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico che svolgono in maniera prevalente attività di assistenza sanitaria di competenza regionale e solo di riflesso attività di ricerca, riservata alla competenza centrale.

Considerato in diritto

1. - I giudizi, per identità o comunque connessione delle questioni sollevate con i rispettivi ricorsi, possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. - La legge n. 412 del 1991, recante disposizioni in materia di finanza pubblica, è stata impugnata, in alcune sue norme, dalle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dalle Regioni a statuto ordinario Toscana e Lombardia.

Tutte le ricorrenti ad autonomia speciale hanno impugnato l'art. 4, undicesimo comma -

che riduce ulteriormente nei loro confronti le quote di parte corrente del fondo sanitario nazionale, già ridotte per effetto dell'art. 19 del d.-l. n. 415 del 1989 sulla finanza locale e i rapporti con lo Stato - deducendo la violazione sia dei parametri statutari che attribuiscono alle regioni e alle province autonome competenze nella materia, sia dei principi in tema di autonomia finanziaria regionale e provinciale, sia, ancora, degli artt. 3, 32, 81, quarto comma, 116 e 119 della Costituzione.

L'ulteriore riduzione dei finanziamenti solo a carico delle ricorrenti (e non anche delle regioni di diritto comune) in un settore, quale quello sanitario, caratterizzato da una spesa rigida in quanto volta alla tutela del diritto alla salute e non compensata da altre assegnazioni di somme, creerebbe un ingiustificato squilibrio nelle finanze regionali e provinciali. Dal momento che le prestazioni sanitarie sono comunque non comprimibili, si sostiene che gli oneri relativi conseguirebbero a scelte riconducibili alla sede centrale o alle leggi di mercato, onde gli enti di autonomia sarebbero costretti a ricorrere a mutui a copertura delle minori entrate.

Inoltre tutte le ricorrenti osservano che questa Corte con la sent. n. 381 del 1990 disattese i ricorsi proposti contro la precedente riduzione della spesa sanitaria (art. 19 del d.-l. n. 415 del 1989) esclusivamente sul presupposto che essa si configurasse come misura urgente e provvisoria, in quanto preparatoria rispetto a futuri aggiustamenti nel rapporto tra i flussi finanziari esistenti tra lo Stato e gli enti ad autonomia differenziata, e le funzioni esercitate da questi ultimi.

Il rinnovato intervento "contingente" dello Stato nello specifico settore non troverebbe pertanto alcuna giustificazione proprio alla luce dei principi espressi dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

3. - La censura, considerata nei suoi diversi profili, non è fondata.

L'art. 4 della legge n. 412 del 1991 contiene numerose disposizioni finanziarie nella materia della sanità, tutte intese a ridurre la relativa spesa e così ad assicurare, insieme alle altre disposizioni della stessa legge, il successo della manovra di risanamento della finanza pubblica per il triennio 1992-1994. La finalità perseguita, in altre parole, è quella di contenere con urgenza il perdurante, ed anzi notoriamente accresciuto, disavanzo della spesa pubblica, anche per corrispondere alle richieste delle Autorità comunitarie.

La disposizione denunciata risulta poi caratterizzata, oltre che ispirata, dall'urgenza e dalla provvisorietà, essendo stata approvata dal Parlamento - come risulta dalla relazione che ha accompagnato il disegno di legge al Senato (IX legislatura, Atto n. 3004) - in attesa dell'emanazione della legge di riordino del Servizio sanitario nazionale (SSN). Inoltre, le misure finanziarie ivi contenute sono dettate in previsione dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà indicare i livelli assistenziali, gli standards organizzativi ed i criteri di riparto del fondo nazionale (art. 4, primo comma), il che esclude che si sia venuta a determinare una condizione di sfavore per le ricorrenti.

È poi il caso di ricordare che il sedicesimo comma di detto art. 4 istituisce nell'ambito della Conferenza permanente Stato-regioni una commissione tecnica per la verifica, entro il 31 luglio 1992, dell'andamento di spesa delle regioni, in attuazione di quanto previsto nello stesso articolo della legge.

Ciò premesso in linea generale, occorre osservare che, secondo quanto ricordano le stesse Regioni e Province ricorrenti, le disposizioni contenute nell'undicesimo comma dell'art. 4 confermano un precedente orientamento legislativo, riducendo ulteriormente, nei confronti delle regioni differenziate e delle due province autonome, le assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale, già ridotte per effetto dell'art. 19, primo comma, del d.-l. 28 dicembre 1989, n. 415 convertito in legge 28 febbraio 1990, n. 38.

Questo specifico precedente normativo ha già superato il vaglio di questa Corte, che con la sentenza n. 381 del 1990 ha dichiarato non fondate le censure - mosse da alcune regioni e dalle province autonome - nella considerazione che esso non aveva stabilito, per le ricorrenti, un nuovo e definitivo rapporto tra entrate e spese. Si rilevava difatti che la norma allora censurata conteneva soltanto misure provvisorie e faceva salvi i futuri aggiustamenti, da apportare a seguito di trattative del Governo con le singole regioni ad autonomia differenziata (o province autonome) e nell'ambito di una riconsiderazione complessiva della materia, basata su più approfondite analisi del rapporto tra i flussi finanziari esistenti fra lo Stato e le regioni (e le province autonome) e le funzioni esercitate da queste ultime. In considerazione di tale carattere di provvisorietà la Corte escluse che la norma impugnata ledesse l'autonomia finanziaria delle regioni, anche perché essa non alterava il preesistente collegamento automatico di una parte delle entrate spettanti alle ricorrenti con il gettito dei tributi erariali riscossi dalle medesime.

Orbene, data la notoria permanenza della congiuntura economica sfavorevole e delle esigenze di risanamento che appaiono ispirare il contesto normativo nel quale la disposizione ora impugnata si colloca, le considerazioni già formulate dalla Corte conservano validità anche relativamente alle censure di incostituzionalità proposte nei confronti dell'ultima disposizione, le cui misure appaiono anch'esse caratterizzate dall'urgenza e provvisorietà - in attesa della definitiva legge di riordino della materia - e quindi compatibili con le autonomie regionali ancorché recanti ulteriori compressioni di queste (sent. n. 505 del 1989) mediante la reiterazione di precedenti misure (sent. n. 307 del 1983) analoghe ed incidenti sulla stessa materia.

Né può condividersi la tesi delle ricorrenti, che, sostenendo il carattere rigido delle risorse finanziarie da destinare alla spesa sanitaria, reputano detta misura fonte di ingiustificato squilibrio nella finanza regionale e provinciale, in quanto tale da alterare il necessario rapporto di corrispondenza tra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte.

Osserva al riguardo la Corte che la disposizione impugnata si inquadra in una manovra complessiva caratterizzata da una riduzione della spesa in tutti i settori, a fronte della obbiettiva diminuzione delle disponibilità finanziarie del Paese e nella prospettiva del risanamento del bilancio nazionale, anche in ragione dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario. Essa destina perciò alla spesa sanitaria le risorse possibili nel quadro di una redistribuzione delle entrate rispetto ai vari bisogni da soddisfare. La tesi delle ricorrenti, secondo cui i mezzi finanziari per far fronte alle spese sanitarie avrebbero carattere rigido e quindi sarebbero insuscettibili di riduzione, muove da una logica rovesciata rispetto a quella propria delle regole economiche perché, in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame, come risulterà meglio in prosieguo.

4. - Parimenti non fondato è il motivo di ricorso dedotto dalle Regioni Sicilia, Val d'Aosta e Sardegna, secondo le quali il più volte citato undicesimo comma, riservando alle ricorrenti un trattamento deteriore nei confronti delle regioni a statuto ordinario e considerando il diritto alla salute sacrificabile per fini di puro contenimento della spesa pubblica, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 32 e 116 della Costituzione.

Anzitutto occorre tener presente che per le regioni ad autonomia differenziata è previsto un sistema di finanziamento diverso da quello vigente per le regioni a statuto ordinario, il quale risulta in concreto più favorevole perché le prime, pur non utilizzando attualmente una propria leva fiscale, partecipano del gettito dei tributi erariali e di ulteriori assegnazioni, libere

o a destinazione vincolata, complessivamente in misura superiore rispetto alle regioni ordinarie. Situazione questa che è già stata posta in evidenza nella richiamata sentenza n. 381 del 1990 e che risulta, tra l'altro, dalle leggi 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Val d'Aosta) e 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) nonché dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Tale crescente andamento della partecipazione delle regioni differenziate e delle province autonome al gettito tributario per gli anni 1989 e successivi risulta anche dai dati forniti a questa Corte dal Ministero del tesoro e portati a conoscenza delle ricorrenti.

A ciò si aggiunga che, come questa Corte ha più volte ripetuto (sentt. nn. 381 del 1990, 245 del 1984, 307 del 1983), dall'autonomia finanziaria regionale non derivano vincoli di carattere specifico che impongano al legislatore statale di assegnare alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali.

Il trasferimento alle regioni ed alle province autonome dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità non è difatti definito da norme di livello costituzionale in termini quantitativi per il fondo sanitario e, quindi, deve costantemente adeguarsi nel tempo alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, entro i limiti di compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle altre complessive esigenze della finanza pubblica.

Ciò rientra nella linea di una razionale politica economica, dovendo le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici collegati alla finanza statale (sent. n. 64 del 1987), essere adeguate alle mutevoli contingenze, il che giustifica aumenti o riduzioni delle risorse destinate alle funzioni regionali, con il solo limite di non pregiudicare queste gravemente ed in modo definitivo.

Sempre per quel che riguarda il servizio sanitario, la Corte ha affermato nella sent. n. 245 del 1984 che la parte essenziale della spesa ospedaliera deve gravare sullo Stato per assicurare livelli assistenziali uniformi. In relazione a tale tipo di prestazione, diretta a soddisfare nel suo più essenziale aspetto il diritto alla salute, è perciò evidente che spetta allo Stato il potere di definire la relativa manovra finanziaria, senza tuttavia escludere il coinvolgimento delle regioni (sent. n. 283 del 1991) per una responsabile compartecipazione nel quadro delle loro attribuzioni.

5. - Le Regioni Sicilia, Valle d'Aosta e Sardegna e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano lo stesso art. 4, undicesimo comma, per contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in relazione all'art. 27 legge 5 agosto 1978 n. 468 (quest'ultimo invocato solo dalla Regione Sardegna), in quanto non indicherebbe i mezzi per far fronte alla diminuzione di entrate, sopportata dalle stesse ricorrenti.

La censura non è fondata, avendo più volte questa Corte precisato (sentt. nn. 478 del 1987, 320 del 1989, 75 del 1992) che non può ravvisarsi una violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. quando il legislatore non sia in grado di definire esattamente e preventivamente l'onere finanziario imposto, affidandosi per gli aggiustamenti conseguenti alle diminuzioni di entrate alla potestà attuativa delle regioni, mentre, per quel che riguarda l'art. 27 della legge n. 468 del 1978, esso non si riferisce alle medesime e, quindi, non può essere assunto come parametro nell'attuale giudizio di costituzionalità.

5.2. - Le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano altresì sotto altro profilo il medesimo art. 4, undicesimo comma, e cioè per violazione dell'art. 5 legge 30 novembre 1989, n. 386, in cui si prevede la partecipazione delle dette Province "alla ripartizione dei fondi

speciali istituiti per garantire livelli minimi di partecipazione in modo uniforme in tutto il territorio nazionale".

Anche questa censura non è fondata.

È vero che l'invocato art. 5 della legge n. 386 del 1989, approvata con la procedura rinforzata di cui all'art. 104, primo comma, dello statuto regionale previa "concorde richiesta del Governo e delle due Province", è insuscettibile di essere derogato da norme successive non adottate con il medesimo procedimento. È altresì vero che il decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 268 (contenente norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nell'art. 1 considera gli artt. da 1 a 12 della legge n. 386 integrativi dello Statuto stesso. Tuttavia l'art. 5 cit. non contiene alcuna disposizione che vincoli il legislatore statale da un punto di vista quantitativo, onde non si profila un contrasto con esso dell'art. 4, undicesimo comma, oggetto del ricorso in esame, che, nel quadro di una manovra complessiva intesa a ridurre spese anche in altri settori in ragione della reale previsione delle entrate, apporta variazioni percentuali in diminuzione rispetto a risorse economiche già previste.

6. - Non fondata è altresì la censura rivolta dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 412 del 1991, con la quale si sostiene che detta norma, autorizzando le regioni a statuto speciale ad assumere mutui per il finanziamento degli oneri a carico dei propri bilanci, conseguenti alle suddette riduzioni statali, violerebbe l'autonomia finanziaria ed amministrativa assicurata alla Regione stessa rispettivamente dagli artt. 4, primo comma, e 3, lett. f), dello Statuto.

Ad avviso della Corte l'autonomia finanziaria ed amministrativa delle regioni non può ritenersi violata da una norma che, come nella specie, si limita ad autorizzare le regioni e le province autonome a contrarre mutui, qualora esse intendano discostarsi dai livelli di assistenza assicurati con criteri uniformi dallo Stato. Trattandosi dunque di un'autorizzazione, la norma lascia del tutto integra la discrezionalità, propria degli enti dotati di autonomia, di avvalersi o meno di tale fonte di finanziamento, il che esclude ogni violazione dei parametri statutari invocati.

6.1. - La Regione Sicilia sostiene poi che lo stesso art. 4, undicesimo comma, riducendo le assegnazioni statali e conseguentemente le prestazioni assistenziali, violi gli artt. 3, 116 e 119 della Costituzione e gli artt. 17, lett. b), 36 e 38 dello statuto, i quali prevedono la potestà legislativa regionale in materia di sanità pubblica e di autonomia finanziaria.

Analoga censura, riferita però soltanto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione (principio di eguaglianza), è svolta dalla Regione Valle d'Aosta.

Anche queste censure devono essere disattese essendo sufficiente richiamare, in relazione ai profili che attengono all'asserita violazione dell'autonomia finanziaria, le considerazioni svolte finora ed, inoltre, per quel che riguarda la violazione del principio di eguaglianza, bastando il rilievo secondo cui lo Stato, come si è già osservato, trasferisce alle regioni e alle province autonome, in modo da garantire livelli uniformi di assistenza, i mezzi finanziari di cui è in grado di disporre. Ciò non esclude che tali enti di autonomia, qualora si manifestino specifici bisogni nei rispettivi territori, debbano provvedervi con risorse proprie, senza che in ciò possa ravvisarsi violazione del suddetto principio sotto il profilo dell'eguale trattamento di situazioni diseguali. Difatti in una visione globale della spesa, tendenzialmente diretta a garantire livelli di assistenza uniformi, sarebbe estremamente arduo tenere specificamente conto, regione per regione, di tutte le marginali situazioni diversificate, onde appare giustificato che sia ciascuna delle regioni medesime a colmare eventuali lacune. Per di più è da notare che nessuna delle ricorrenti ha precisato i termini entro i quali dette divergenze si manifestino, essendosi limitata soltanto ad indicare generiche ed ipotetiche diseguaglianze,

senza far menzione della circostanza che esse, come si è rilevato, godono, sia pure sotto altri aspetti, di condizioni più favorevoli rispetto alle regioni a statuto ordinario.

7.2. - La Regione Valle d'Aosta impugna a sua volta l'art. 4, undicesimo comma, cit. per la violazione dell'art. 12, terzo comma, dello statuto di autonomia, il quale stabilisce che "per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali". Tra detti scopi, per la ricorrente, andrebbe compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera, non inclusa tra le sue competenze, a differenza di quanto avviene per le altre regioni a statuto differenziato.

Che la doglianza sia infondata è desumibile dalla considerazione che la disposizione impugnata non contiene alcun divieto di assegnazione di contributi del tipo di quelli previsti dal parametro statutario invocato, che non può quindi ritenersi violato.

Quanto all'altro parametro, parimenti invocato, ossia l'art. 38, terzo e quarto comma, della Costituzione, che riguarda l'assistenza sociale agli inabili ed ai minorati ed affida allo Stato l'istituzione degli enti di previdenza ed assistenza, esso è palesemente estraneo alla normativa impugnata e, quindi, anche sotto questo profilo la questione non può trovare accoglimento.

8. - La Regione Toscana impugna l'art. 4, quinto comma, della legge, il quale prevede che "in caso di spesa sanitaria superiore a quella parametrica correlata ai livelli obbligatori uniformi" fissati dal governo, "non compensata da minori spese in altri settori", siano le regioni a decidere se far ricorso alla propria autonoma capacità impositiva oppure se adottare, con criteri di uniformità all'interno della regione, le altre misure di contenimento previste dall'art. 29 della legge n. 41 del 1986 (relative alla erogazione in forma indiretta della prestazione sanitaria; alle maggiorazioni delle quote di partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni; alla temporanea eliminazione di alcune di queste). Ad avviso della ricorrente la norma impedirebbe alla regione ogni possibilità di scelta "perché l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione anche dopo la legge n. 158 del 1990 e l'impossibilità di attuare il contenimento previsto dalle leggi ricordate, rende il ricorso all'utilizzazione dei proventi tributari l'unica via, sostanzialmente imposta, con lesione dell'autonomia".

Tale generica censura è più ampiamente argomentata nella memoria di udienza, in cui si sostiene che la legge impugnata è stata pubblicata il 31 dicembre 1991 e quindi nell'immediata vigilia del 1992, entro il cui esercizio dovrebbe essere attuata dalla Regione la manovra di contenimento della spesa o il ricorso alla potestà impositiva. Poiché però non erano all'epoca definiti da parte del Governo i livelli di assistenza nonché l'entità della "spesa sanitaria parametrica correlata a tali livelli", si sostiene che le regioni non sarebbero in grado di studiare e preventivare le misure da adottare per l'esercizio 1992, iniziato soltanto il "giorno successivo all'entrata in vigore della legge", d'onde l'irragionevolezza della norma denunciata.

Osserva, in primo luogo, la Corte che per quel che riguarda il profilo dell'"irragionevolezza", e cioè del contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la censura non può essere presa in considerazione, in quanto tale profilo è stato dedotto per la prima volta nella memoria di udienza, mentre la ricorrente nel ricorso introduttivo si è limitata a lamentare la violazione dell'art. 119 della Costituzione.

Ma, anche così circoscritta, la censura è ugualmente infondata perché l'entrata in vigore della legge n. 412 del 1991 solo alla vigilia del 1992, anno a cui la manovra finanziaria si riferisce, non è sufficiente per sostenere l'impossibilità di attuare la manovra stessa gradualmente, nel corso dell'anno, adeguando le relative misure ai livelli nel frattempo fissati dal Governo, mediante misure di contenimento della spesa, nei limiti in cui esse siano possibili, oppure mediante ricorso alla potestà impositiva.

Né d'altronde può ritenersi violata l'autonomia finanziaria delle regioni (art. 119 della

Costituzione), sia perché i limiti di questa sono pur sempre definiti dalla legge dello Stato, sia perché le regioni rimangono in ogni caso libere di scegliere se superare o meno "i livelli obbligatori uniformi", ovviamente dal momento in cui siano in grado di conoscerli, e di provvedere ad una ragionevole e preventiva manovra di contenimento, ove escludano di far ricorso alla potestà impositiva.

Ciò comunque non senza ricordare che l'art. 4, primo comma, prevede espressamente che i livelli di assistenza sono determinati dal governo "d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome".

In questi termini la norma impugnata non può perciò dirsi lesiva dell'autonomia delle regioni, giacché tende a sollecitare la loro collaborazione nell'impegno di contenimento della spesa, così corresponsabilizzandole nell'attuazione della manovra.

La previsione del ricorso alternativo alla potestà impositiva, lungi dal porre obblighi alle regioni, lascia invece ad esse un margine di scelta, ferma comunque restando la finalità di ridurre, pur nei limiti imposti dalla materia, prestazioni eccessivamente onerose.

9. - La Regione Lombardia solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, ottavo comma, della legge n. 412 del 1991, che sopprime il controllo del co.re.co. sugli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico, estendendo il controllo del Ministro della sanità già disposto dagli artt. 16-18 d.P.R. 31 luglio 1980, n. 617, previsto solamente per gli atti relativi ad attività non assistenziali e di ricerca scientifica, anche relativamente ad atti che riguardano l'assistenza sanitaria e che sarebbero per questo riservati alla regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, l'estensione del controllo dello Stato ai "provvedimenti riguardanti i programmi di spesa pluriennali e quelli per la disciplina e l'attribuzione dei contratti e delle convenzioni" posti in essere dagli istituti in parola, anche se incide inevitabilmente sull'attività di assistenza sanitaria in senso stretto, svolta dagli istituti scientifici e di ricerca, non può considerarsi lesiva delle competenze regionali in questa materia. Difatti il carattere strumentale dell'attività di assistenza sanitaria svolta da detti istituti, rispetto allo studio e alla ricerca, giustifica, in ragione della rilevata connessione funzionale, la concentrazione nel medesimo organo del controllo su ogni loro attività.

10. - Le considerazioni che precedono inducono a ritenere infondata anche la censura prospettata dalla Regione Lombardia nei confronti dell'art. 4, quindicesimo comma, della legge n. 412 del 1991, il quale ammette gli istituti di ricovero e cura di carattere scientifico ed i policlinici universitari a diretta gestione a beneficiare direttamente dei finanziamenti su una quota loro riservata.

A parte che per l'erogazione di quei contributi la norma impugnata prevede una articolata procedura, coinvolgente anche le Regioni addirittura con un parere vincolante della Conferenza Stato-regioni, le peculiari finalità degli organismi in esame giustificano pienamente il rapporto diretto fra essi e lo Stato quanto all'erogazione di speciali contributi. Se, come sembrerebbe sostenere la ricorrente, tutti i flussi finanziari destinati a questi istituti dovessero essere compresi nella programmazione locale, l'attività dei medesimi verrebbe ad essere condizionata per intero dalle regioni, che, al contrario, sono prive di competenze proprie in riferimento alle finalità scientifiche, preminenti, come si è detto.

Ma se anche, in ipotesi, in conseguenza delle contribuzioni speciali dello Stato, l'attività di assistenza sanitaria compiuta da detti istituti risultasse, nell'immediato, qualitativamente migliore rispetto a quella posta in essere dagli organismi del servizio sanitario nazionale, ciò non potrebbe certo essere considerato come un'anomalia per l'evidente effetto di ricaduta, in prospettiva, dei risultati dello studio e della ricerca sull'intero sistema. Non è perciò

censurabile il bilanciamento degli interessi operato dal legislatore, in tale prospettiva, una volta considerato che l'eventuale differenza di livello dell'assistenza fornita da detti istituti è giustificata dalla rilevata strumentalità della funzione assistenziale rispetto a quella scientifica, i cui contenuti spetta allo Stato di determinare, là dove la partecipazione alla procedura di erogazione dei contributi consente alle regioni di far valere il relativo punto di vista, in riferimento alle materie di loro spettanza.

11. - La Regione Lombardia impugna altresì l'art. 6, primo comma, legge n. 412 del 1991, che impone la diminuzione delle piante organiche degli "enti pubblici" in dipendenza dell'avvio del processo di informatizzazione. La stessa ricorrente, invero, dichiara di formulare la censura in via cautelativa, ossia nella eventualità che il riferimento agli "enti pubblici" debba ritenersi comprensivo delle regioni.

Osserva la Corte che la locuzione adoperata dalla norma impugnata esclude che le regioni possano ritenersi comprese nella previsione in questione. Ciò anzitutto in base ad una interpretazione d'ordine testuale-sistematico, in quanto il secondo comma dello stesso articolo 6 contiene un'altra norma in tema di informatizzazione e considera espressamente gli enti pubblici e le regioni, così palesando che la legge in esame, quando menziona solo gli enti pubblici, non intende includervi le regioni. In secondo luogo la norma, cautelativamente impugnata, prevede che le piante organiche "riviste in diminuzione" debbano essere sottoposte all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale come è noto non ha poteri sul personale delle regioni.

Tuttavia è da sottolineare l'importanza della norma in esame, la quale, ancorché formulata in modo da vincolare direttamente i soggetti e gli organi il cui personale è disciplinato dalle leggi dello Stato, ha valore di norma di grande riforma economico-sociale per le regioni differenziate e le province autonome, con la conseguenza di vincolarle alla propria osservanza in occasione della emanazione di leggi riguardanti il processo di informatizzazione. Questo, secondo quanto risulta dalla ratio della norma in esame, non potrà d'ora in poi essere attuato se non previa revisione in diminuzione delle piante organiche, in armonia con l'obiettivo di razionalizzazione del loro assetto, da adeguare alle esigenze reali e non da ancorare ad obbiettivi di politica occupazionale estranei alle funzioni regionali.

Tenuto conto del notevole impiego di risorse richiesto dal processo di informatizzazione e della esuberanza di personale che questo inevitabilmente comporta, sarebbe contrario alla regola del buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione, dare l'avvio a quel processo senza contemporaneamente provvedere alla riduzione delle piante organiche, anche in funzione del reperimento delle risorse necessarie per diffondere l'uso degli elaboratori elettronici. 12. - La Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna impugnano l'art. 9 della legge n. 412 del 1991, che vieta agli enti pubblici di consentire il lavoro straordinario ai propri dipendenti, quando non siano operanti strumenti idonei ad accertare l'effettiva durata delle prestazioni di lavoro ordinario. La Provincia deduce la violazione delle norme statutarie in materia di ordinamento dei propri uffici e soggiunge, peraltro, di aver già provveduto in merito con proprie leggi.

Al riguardo deve anzitutto sottolinearsi che la norma è in armonia con i principi della legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego), ed in particolare con quello che, come espressamente dispone l'art. 1 della stessa legge, costituisce, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome, norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica (sentt. nn. 219 del 1984 e 407 del 1989). Il principio che interessa è insito nell'art. 3 della legge n. 93 ed è espressione di quello costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione); esso comporta una proficua ed economica organizzazione temporale del lavoro dei dipendenti, attraverso la configurazione di procedimenti volti ad assicurare il rispetto dell'orario ordinario, ed a consentire il ricorso a quello straordinario solo in conseguenza di accertate insufficienze del primo, nei suoi livelli

ottimali di rendimento, alle ordinarie incombenze dell'amministrazione.

Ciò premesso, deve comunque rilevarsi che l'impugnato art. 9, nel porre il divieto di ricorrere a lavoro straordinario prima di rendere operanti strumenti o procedure idonei all'accertamento dell'effettiva durata della prestazione di lavoro, non pretende di sostituirsi alla legislazione né delle regioni a statuto differenziato né delle province autonome cui rinvia, in quanto prevede che esse "adeguano, entro lo stesso termine (10 luglio 1992) le norme regionali e provinciali" al suddetto principio. Il che fa escludere qualsiasi illegittima compressione delle autonomie delle ricorrenti, le quali, peraltro, in base al principio di leale cooperazione, sono tenute ad uniformarvisi nel termine precisato dalla norma impugnata, da considerarsi ragionevolmente congruo in relazione alla entrata in vigore di essa.

13.1. - L'art. 19 legge n. 412 del 1991, che limita le spese degli enti locali territoriali per acquisto di autoveicoli, postali, telefoniche, per abbonamenti a pubblicazioni, per partecipazione a convegni, limitandone la misura a quella dell'esercizio precedente, è oggetto di ricorso da parte delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Queste dichiarano di denunciare la norma in via cautelativa, lamentando - nell'ipotesi della sua applicabilità anche nei loro confronti - la compressione della propria autonomia organizzativa e finanziaria, la interferenza con la potestà legislativa in materia di finanza locale, nonché l'illegittimo pari trattamento sanzionatorio tra regioni o province autonome indipendentemente dall'essere o meno "dissestate".

Osserva la Corte che, ad escludere l'applicabilità della norma impugnata alle Province ricorrenti, come sostiene la stessa interveniente Presidenza del Consiglio, è risolutivo l'argomento d'ordine testuale-sistematico. Da tutte le altre disposizioni contenute nella legge in esame risulta che il legislatore, quando ha inteso riferirsi anche alle province autonome, le ha espressamente menzionate, mentre nell'art. 19 non vi ha fatto alcun riferimento.

13.2. - Lo stesso art. 19 è impugnato altresì dalle Regioni Toscana e Lombardia, le quali sostengono che esso contrasterebbe sia con i principi di buona amministrazione e di ragionevolezza - dal momento che il blocco coinvolge spese di natura diversa, non suscettibili di identica valutazione - sia con le attribuzioni regionali garantite dagli artt. 117 e 119 della Costituzione.

La censura deve essere disattesa perché la norma appare parimenti giustificata dalle finalità proprie della manovra anticongiunturale e già più volte poste in risalto, imponendo un contenimento di spese di gestione (per il funzionamento degli uffici e dei servizi) ai livelli dell'esercizio precedente. Tenuto conto delle pari esigenze degli uffici amministrativi in generale e del tasso di inflazione prevedibilmente ancora contenuto, la norma appare non solo non irragionevole ma conforme a regole di economicità e quindi di buona amministrazione.

D'altronde la diversità dei generi di spesa da essa toccati esclude l'illegittima compressione delle autonomie delle regioni, che rimangono libere di sacrificare in parte l'una o l'altra esigenza, in modo da assecondare i reali bisogni e compensare spese inevitabilmente rigide con la riduzione di altre più flessibili.

Considerazione quest'ultima che toglie fondamento a quanto sostenuto in particolare nella memoria di udienza della Regione Toscana, la quale ritiene che la previsione verrebbe a comprimere il settore del pubblico trasporto, dovendo escludersi che l'art. 19 si riferisca alla riduzione di servizi essenziali, quali quelli di trasporto collettivo. 14. - La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna l'art. 22 legge n. 412 del 1991, che, nell'istituire gli albi dei beneficiari di ogni provvidenza economica a carico dei bilanci regionali, impone alle regioni oneri ed adempimenti specifici. Si sostiene dalla ricorrente che la norma, senza lasciare spazio alcuno al legislatore regionale, violerebbe l'autonomia organizzativa regionale, garantita dall'art. 4, n.

1, dello Statuto. Lo stesso art. 22 è impugnato anche dalla Provincia di Bolzano per gli stessi motivi, riferiti agli artt. 8, 9 e 16 del proprio statuto. Anche queste censure non sono fondate. La previsione della istituzione di albi dei beneficiari di provvidenze economiche che gravino sui bilanci pubblici corrisponde ad esigenze di economicità e di trasparenza che trovano considerazione nell'art. 1 legge 7 agosto 1990, n. 241 (in materia "di procedimenti amministrativi e di diritto all'accesso a documenti amministrativi"), espressivo di un principio di grande riforma economico-sociale, al quale sono tenute anche le regioni a statuto speciale e le province autonome. Per di più la norma dell'art. 22 cit. serve ad esigenze di coordinamento collegate ad un interesse nazionale, quale quello della pianificazione finanziaria da parte dello Stato, mediante la raccolta di dati informativi su tutto il territorio nazionale. Si è dunque in presenza di compiti diretti ad acquisire informazioni per esigenze di interesse nazionale e ciò, come è stato affermato anche di recente da questa Corte (sentt. n. 49 del 1991 e n. 961 del 1988), appare conforme al più volte affermato principio di cooperazione fra Stato e regioni, escludendo l'asserita violazione dei principi di autonomia. D'altronde se pure, come si sostiene dalla ricorrente Provincia, l'art. 29, secondo comma, della citata legge n. 241 del 1990 impone alle regioni a statuto speciale soltanto un dovere di adeguarsi alle norme fondamentali della legge medesima, ciò non esclude tuttavia che, in relazione a talune pressanti esigenze, come quelle verificabili nel caso di specie e relative alla raccolta di dati e di informazioni, possa la legge dello Stato direttamente imporre adempimenti più immediati anche agli enti ad autonomia differenziata (sentt. n. 49 del 1991 e n. 85 del 1990). 15. - La lesione della propria autonomia, con riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, è sostenuta ancora dalla Regione Toscana, in relazione alla previsione, contenuta nell'art. 23 della legge n. 412 del 1991, dell'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio che disciplini la partecipazione dei dipendenti pubblici a convegni, conferenze, tavole rotonde, ecc., comportanti spese a carico dell'ente organizzatore. Conformemente alla tesi espressa dall'Avvocatura generale dello Stato nell'atto di intervento, la norma non può ritenersi riferita alle regioni, non essendo il Presidente del Consiglio dei Ministri - come si è già detto - titolare di attribuzioni nei confronti del personale delle regioni onde non sussiste la lamentata lesione delle autonomie regionali. È da sottolineare tuttavia l'importanza anche di detta previsione legislativa, che tende ad indirizzare le pubbliche risorse a reali esigenze di pubblico interesse allo scopo di evitare sprechi, il che induce a formulare l'auspicio che dagli enti di autonomia vengano adottate analoghe misure idonee a conferire effettiva utilità a tale tipo di iniziative. 16. - La Regione Friuli-Venezia Giulia impugna, infine, l'art. 24 legge n. 412 del 1991, che istituisce l'anagrafe degli incarichi per i pubblici dipendenti (primo e secondo comma) ed affida al Ministro per la funzione pubblica di stabilire gli obiettivi annuali per la riduzione del numero degli incarichi (terzo comma); la ricorrente sostiene che tali disposizioni lederebbero il potere di autoorganizzazione ad essa attribuito dall'art. 4, n. 1, dello statuto. In proposito si deve osservare che il terzo comma dell'art. 24 non riguarda le regioni in quanto assegna il compito di cui sopra al Ministro per la funzione pubblica, che non ha attribuzioni relativamente al personale delle regioni. Diversamente deve ritenersi per il primo e secondo comma del medesimo art. 24, che non contengono alcuna specificazione di soggetti destinatari, così riferendosi a tutti i pubblici dipendenti, ma senza per questo ledere le autonomie regionali. Dette disposizioni assolvono infatti ad esigenze di informazione al fine del contenimento della spesa nel pubblico impiego, che, come già rilevato in precedenza (punto 14), giustifica la raccolta di dati in un'anagrafe centrale, all'uopo istituita presso un organo dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate con

i ricorsi indicati in epigrafe - dei seguenti articoli della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica):

4, undicesimo comma; questioni sollevate in riferimento agli artt. da 4 a 8 e al titolo VI dello statuto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia; 3, lett. f), 4 dello statuto e 119 della Costituzione dalla Regione Val d'Aosta; 8, 9, 16, 104, e titolo VI dello statuto ed ai d.P.R. n. 474 del 1975 e n. 197 del 1990 dalla Provincia autonoma di Bolzano; 5, 6 e titolo III dello statuto dalla Regione Sardegna; 17, 36 e 38 dello statuto dalla Regione Sicilia; 3, 32, 116 della Costituzione dalle Regioni Sicilia, Valle d'Aosta e Sardegna e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano; 81 della Costituzione e 27 della legge n. 468 del 1978 dalle dette Province autonome e dalle Regioni Sicilia, Valle d'Aosta e Sardegna; 5 della legge n. 386 del 1989 dalle dette Province autonome; 3 della Costituzione e 38, terzo e quarto comma, 4, primo comma, 3, lett. f), 12, terzo comma, dello statuto dalla Regione Valle d'Aosta; 3, 116, 119 della Costituzione, dalla Regione Sicilia;

4, quinto comma; questione sollevata in riferimento all'art. 119 della Costituzione dalla Regione Toscana;

4, ottavo comma; questione sollevata in riferimento agli artt. 117, 118, 119, 130 della Costituzione dalla Regione Lombardia;

4, quindicesimo comma; questione sollevata in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione dalla Regione Lombardia;

6, primo comma; questione sollevata in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione dalla Regione Lombardia;

9; questione sollevata in riferimento agli artt. 8, n. 1 e 16 dello statuto dalla Provincia autonoma di Bolzano; 3, lett. a), e 6 dello Statuto dalla Regione Sardegna;

19; questione sollevata in riferimento agli artt. 16 e 80 dello statuto, nonché 1 delle norme di attuazione approvate con d.P.R. n. 473 del 1975, dalla Provincia autonoma di Bolzano; 3, 81, 119 della Costituzione e Tit. VI dello statuto reg. dalla Provincia di Trento; 3, 97, 117, 119 della Costituzione dalle Regioni Toscana e Lombardia;

22; questione sollevata in riferimento all'art. 4, n. 1, dello statuto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia; 8, 9, 16 dello statuto dalla Provincia autonoma di Bolzano; 3, lett. a), 4, 5, 6 dello statuto dalla Regione Sardegna;

23; questione sollevata in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione dalla Regione Toscana;

24, primo e terzo comma; questione sollevata in riferimento all'art. 4, n. 1, dello statuto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.